

**MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

**PUOLUSTUSVOIMIEN PALKKAUSJÄRJESTELMÄ**

Diplomityö

Kapteeniluutnantti  
Mikko Sistonen

YEK 56  
Merisotalinja

Heinäkuu 2013

## MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU

<b>Kurssi</b> Yleisesikuntaupseerikurssi 64	<b>Linja</b> Merisotalinja
<b>Tekijä</b> Kapteeniluutnantti Mikko Sistonen	
<b>Tutkielman nimi</b> <b>PUOLUSTUSVOIMIEN PALKKAUSJÄRJESTELMÄ</b>	
<b>Oppiaine, johon työ liittyy</b> Johtaminen	<b>Säilytyspaikka</b> Maanpuolustuskorkeakoulun kurssikirjasto
<b>Aika</b> Heinäkuu 2013	Tekstisivuja 124      Liitesivuja 9
<b>TIIVISTELMÄ</b> <p>Puolustusvoimissa on siirrytty työn vaativuuden arviointiin ja työssä suoriutumiseen perustuvaan palkkausjärjestelmään viimeisen vuosikymmenen kuluessa. Muutoksella on tavoiteltu organisaation tuloksellista toimintaa ja johtamista sekä pyritty luomaan oikeudenmukaiset ja kannustavat palkkasuhteet, joiden perusteet ovat henkilöstön tiedossa ja sen hyväksymiä. Muutoksen on lisäksi katsottu edistävän miesten ja naisten samapalkkaisuutta. Aikaisempi tutkimus kuitenkin osoittaa, että palkkauksellista epätasa-arvoa koetaan Puolustusvoimissa niin miesten ja naisten kuin myös henkilöstöryhmien välillä. Tutkimuksessa on selvitetty Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän rakenteellista toimivuutta sekä työn vaativuuden arviointia osana järjestelmän rakennetta.</p> <p>Opinnäyte on tapaustutkimus. Laadullisen sisällönanalyysin ja tilastollisten tunnuslukujen avulla kuvataan tutkimuksen kohde ja siinä tapahtunut muutos. Yhteensopivuusteorian mukaisesti palkitsemisjärjestelmän ja palkkarakenteen tulee olla yhteensopivia organisaation strategian kanssa, jotta ne tukevat organisaation tavoitteiden saavuttamista. Tutkimuksessa arvioidaan vaativuudenarviointijärjestelmän ja palkkauksen rakenteellista yhteensopivuutta sekä palkitsemisjärjestelmän yhteensopivuutta organisaation palkkapolitiikkaan. Palkkauksellista tasa-arvoa ja oikeudenmukaisuuden toteutumista arvioidaan sukupuolten ja henkilöstöryhmien välisen palkkauksellisen tasa-arvon näkökulmasta. Näiden periaatteiden toteutumista arvioidaan työn vaativuuden arvioinnin tuloksena muodostuneiden tehtävien vaativuusrakenteen sekä palkkaporrastuksen avulla.</p> <p>Tutkimuksessa havaittiin, että epätasa-arvoon johtava ongelma ei ole niinkään vaativuudenarvioinnin toimivuudessa, vaan vaativuusportaiden yhdistämisessä oikeudenmukaiseksi palkkarakenteeksi. Palkkauksen tason Puolustusvoimien palkkausjärjestelmässä määrittää ensisijaisesti sovellettava vaativuudenarviointijärjestelmä. Tehtävien vaativuudenarvioinnin avulla voidaan saavuttaa järjestelmien kesken johdonmukainen vaativuus rakenne, mutta tämä ei johda keskinäisesti oikeudenmukaiseen palkkarakenteeseen, vaan aiheuttaa sukupuolten, henkilöstöryhmien ja sopimusalojen välistä epätasa-arvoa. Palkkarakenteen kehittyminen ei ole parantanut järjestelmien välistä yhteensopivuutta ja tasa-arvoisuutta. Tutkimuksessa havaittiin, että palkkausjärjestelmän rakenteelliset ominaisuudet ovat merkittävin este sen sisäiselle ja ulkoiselle yhteensopivuudelle sekä tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden toteutumiselle.</p>	
<b>AVAINSANAT</b> Palkitseminen, palkitsemisjärjestelmä, työn vaativuuden arviointi, yhteensopivuus, tasa-arvo	

# SISÄLLYS

1.	JOHDANTO .....	1
1.1	Palkitsemisen tutkimus .....	3
1.2	Tutkimuksen kohde ja tutkimusongelma .....	6
1.3	Tutkimusraportin rakenne .....	7
2.	TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN NÄKÖKULMA.....	8
2.1	Palkitseminen .....	8
2.2	Organisaation strategia ja palkitsemispolitiikka .....	9
2.3	Palkitsemisjärjestelmä.....	10
2.4	Palkitsemisperusteet.....	12
2.5	Työn vaativuuden arviointi .....	15
2.6	Palkkauksellinen tasa-arvo ja samapalkkaisuus.....	19
2.7	Palkkausjärjestelmän arviointi ja kehittäminen .....	22
2.7.1	Teoreettinen näkökulma toimivuuteen .....	23
2.7.2	Palkitsemisjärjestelmän ja sen toimivuuden arviointi .....	25
2.8	Valtion palkkatilastointiluokitus .....	28
2.8.1	Valtion palkka-analysijärjestelmän luokitustekijät .....	29
2.8.2	Yleiset työn vaativuuden tasot .....	30
2.9	Palkkausjärjestelmän arviointi tässä tutkimuksessa.....	32
3.	TUTKIMUSASETELMA .....	34
3.1	Tutkimusote ja -metodit .....	34
3.1.1	Tapaustutkimus .....	34
3.1.2	Tutkimusmenetelmät .....	36
3.1.3	Tilastolähteiden käyttö ja niiden tulkinta .....	39
3.2	Tutkimusaineistot ja tutkimuksen rajaus.....	40
4.	TUTKIMUKSEN KONTEKSTI .....	42
4.1	Valtionhallinnon henkilöstöstrategia ja palkkapolitiikka .....	43
4.2	Valtionhallinnon uudet palkkausjärjestelmät.....	46
4.3	Puolustushallinnon henkilöstöstrategia ja palkkapolitiikka.....	48
4.4	Puolustusvoimien uusi palkkausjärjestelmä.....	52
4.5	Puolustusvoimien hallinto- ja johtamisrakenne .....	56
4.6	Puolustusvoimien henkilöstörakenne.....	61
4.6.1	Henkilömäärän kehitys .....	62
4.6.2	Sukupuolirakenteen kehitys .....	64
4.6.3	Koulutusrakenteen kehitys .....	65

5.	PUOLUSTUSVOIMIEN PALKKAUSJÄRJESTELMÄ.....	67
5.1	Vaativuudenarvointijärjestelmän rakenne.....	67
5.2	Vaativuustekijöiden käyttö ja painottuminen .....	70
5.3	Palkkausjärjestelmän ja vaativuudenarvointijärjestelmien kehittäminen .....	77
5.4	Vaativuudenarvointijärjestelmien yhteensovittamien.....	82
5.5	Vaativuusluokituksen ja palkan välinen yhteys .....	86
6.	PUOLUSTUSVOIMIEN PALKKAUSJÄRJESTELMÄN MUUTOS .....	92
6.1	Työn vaativuuden mukaan maksettavien palkanosien kehitys .....	96
6.2	Säännöllisen työajan ansioiden kehitys.....	100
6.3	Palkkauksellinen tasa-arvo.....	104
6.3.1	Sukupuolten välinen tasa-arvo .....	104
6.3.2	Sukupuolten välinen tasa-arvo järjestelmien välillä.....	109
7.	JOHTOPÄÄTÖKSET .....	112
7.1	Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän muutos.....	112
7.2	Tehtävien vaativuudenarvioinnin ja palkkausjärjestelmän kehitys.....	113
7.3	Palkitsemisen yhteensopivuus.....	115
7.4	Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus Puolustusvoimien palkkausjärjestelmässä.....	116
8.	POHDINTA .....	117
8.1	Tutkimuksen luotettavuus .....	118
8.2	Tutkimuksen hyöty ja jatkotutkimuksen mahdollisuudet .....	122
8.3	Lopuksi.....	124
	LÄHTEET .....	125
	LIITTEET .....	143

## **TAULUKKO LUETTELO**

Taulukko 1. Puolustusvoimien hallintoyksiköiden määrän muutos 2004 - 2012

Taulukko 2. Arviointimenetelmien vertailu

Taulukko 3. Tasokuvausten vertailu

Taulukko 4. Samapalkkaisuusvertailu säännöllisen työajan ansioista 2009

Taulukko 5. Samapalkkaisuusvertailu säännöllisen työajan ansioista 2012

Taulukko 6. Samapalkkaisuusvertailu ESJA-järjestelmässä vuonna 2009

Taulukko 7. Samapalkkaisuusvertailu ESJA-järjestelmässä vuonna 2012

Taulukko 8. Samapalkkaisuusvertailu AU-järjestelmässä vuonna 2009

Taulukko 9. Samapalkkaisuusvertailu AU-järjestelmässä vuonna 2012

Taulukko 10. Samapalkkaisuusvertailu AU-järjestelmässä olevien naisten ja OTV-järjestelmässä olevien miesten välillä vuonna 2012

Taulukko 11. Samapalkkaisuusvertailu ESJA-järjestelmässä olevien naisten ja JSA-järjestelmässä olevien miesten välillä vuonna 2012

## **KAAVIO LUETTELO**

Kaavio 1. Puolustusvoimien henkilöstömäärän kehitys 2003 – 2012.

Kaavio 2. Puolustusvoimien henkilöstömäärän suhteellinen muutos 2003-2012

Kaavio 3. Puolustusvoimien henkilöstön kehitys sukupuolen mukaan 2003-2012

Kaavio 4. Koulutustasoindeksin kehittyminen 2003-2010

Kaavio 5. Yleisen vaativuusluokituksen ja Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän vaativuusluokkien välinen yhteys

Kaavio 6. Palkkauksellinen hajonta vaativuudenarviointijärjestelmittäin (esimerkki)

Kaavio 7. Vaativuusluokituksen ja palkan välinen yhteys Puolustusvoimien palkkausjärjestelmässä vuonna 2012

Kaavio 8. PVPJ tehtävät vaativuustasoittain yleisen vaativuusluokituksen mukaisesti vuosina 2006, 2009 ja 2012.

Kaavio 9. Tehtävien suhteellinen osuus vaativuudenarviointijärjestelmittäin yleisen vaativuusluokituksen mukaisesti vuosina 2006, 2009 ja 2012.

Kaavio 10. Tehtävien vaativuuden mukaan maksettavien palkanosien keskiarvo vaativuustasoittain yleisellä vaativuusluokituksella vuonna 2006

Kaavio 11. Tehtävien vaativuuden mukaan maksettavien palkanosien keskiarvo vaativuustasoittain yleisellä vaativuusluokituksella vuonna 2009

Kaavio 12. Tehtävien vaativuuden mukaan maksettavien palkanosien keskiarvo vaativuustasoittain yleisellä vaativuusluokituksella vuonna 2012

Kaavio 13. Ansiot vaativuustasoittain yleisellä vaativuusluokituksella 31.12.2006

Kaavio 14. Ansiot vaativuustasoinnalla yleisellä vaativuusluokituksella 31.12.2009

Kaavio 15. Ansiot vaativuustasoinnalla yleisellä vaativuusluokituksella 31.12.2012

## **KUVALUETTELO**

- Kuva 1. Palkitsemisen kokonaisuus
- Kuva 2. Palkitsemisstrategia
- Kuva 3. Palkitseminen johtamisen välineenä
- Kuva 4. Palkitsemisen ja palkan perusteet
- Kuva 5. Palkitsemisen ja palkan perusteet työ- ja virkaehtosopimusten näkökulmasta
- Kuva 6. Työn vaativuustekijät
- Kuva 7. Organisaation toimintajärjestelmien yhteensopivuus.
- Kuva 8. Palkitsemisjärjestelmän toimivuuden arvioinnin käsitteitä
- Kuva 9. Palkitsemisjärjestelmän toimivuuden osa-alueet
- Kuva 10. Tutkimuksessa käytetyt toimivuuden tarkastelun osa-alueet
- Kuva 11. Tutkimuksen konteksti
- Kuva 12. Puolustushallinnon palkitsemiskokonaisuus

## **PUOLUSTUSVOIMIEN PALKKAUSJÄRJESTELMÄ**

### **1. JOHDANTO**

”Vuonna 2011 puolustusvoimien varsinaisten palkkojen ja sivukulujen kustannukset olivat 738,8 miljoonaa euroa. Palkkasumma kasvoi edelleen edellisvuodesta. Merkittävimmät nousuun vaikuttaneet tekijät ovat viime vuosina olleet virka- ja työehtosopimusten mukaiset palkankorotukset ja henkilöstörakenteen kallistuminen. Henkilöstörakenne on kallistunut, sillä ammatillisten tehtävien osuus on viime vuosina vähentynyt ja asiantuntijahenkilöstön suhteellinen osuus kasvanut. Lisäksi tehtävien vaativuusluokat ovat nousseet.” (Puolustusvoimat 2012a, 29.)

Edellä mainittu Puolustusvoimien Henkilöstötilinpäätöksen 2011 toteama palkkojen kehittymisestä on ollut yhtenä tämän tutkimuksen liikkeellepanevana ajatuksena. Puolustusvoimissa pidetään yleisesti hyväksyttynä totuutena, että henkilöstörakenteen muutoksen ohella Puolustusvoimien uuden palkkausjärjestelmän, Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän (PVPJ)<sup>1</sup>, käyttöönotto on ollut keskeisessä roolissa palkkauskustannusten nousussa.

Tämä johtopäätös ei kuitenkaan perustu, ainakaan julkisesti, sen tarkempaan analyysiin palkkausjärjestelmän rakenteesta tai siinä tapahtuneista muutoksista. Puolustusvoimien palkkausjärjestelmä nähdäänkin vielä usein virkaehtosopimusneuvotteluiden lakisääteisenä tuotteena eikä palkitsemisjärjestelmän kokonaisuutena. Se herätti kuitenkin tutkijan mielenkiinnon asian selvittämiseksi.

---

<sup>1</sup> Palkkausjärjestelmän käyttöönottoaiheessa käytettiin nimeä uusi palkkausjärjestelmä (UPJ). Käyttöönottoaiheen jälkeen otettiin käyttöön nimi Puolustusvoimien palkkausjärjestelmä (PVPJ) (Puolustusvoimat 2004).

Puolustusvoimien palkkausjärjestelmäuudistuksen ja henkilöstörakenteen muutoksen taustalla ovat olleet valtionhallinnon työnantajapolitiikan mukaisesti käyttöön otettu uusi palkkausjärjestelmä, asetetut Puolustusvoimien henkilöstörakenteen kehittämiseksi asetetut tavoitteet sekä palkatun henkilöstön määrän vähentäminen niin henkilöstömenojen hillitsemiseksi kuin tuottavuuden parantamiseksi. Henkilöstörakenteen muutos ja palkkausjärjestelmän kallistuminen nähdään edellä mainitun tulkinnan mukaisesti toisistaan riippuvaisiksi, koska asiantuntijahenkilöstön suhteellinen osuus on kasvanut.

Palkka on keskeinen työsuhteen tunnusmerkki, johon liittyvät odotukset ja kokemukset ovat merkittävässä roolissa ihmisten jokapäiväisessä elämässä. Puolustusvoimissa on siirrytty muun valtionhallinnon tapaan uuteen palkkausjärjestelmään viimeisen vuosikymmenen kuluessa. Keskeisenä muutoksena on ollut siirtyminen niin sanotuista virkapalkkaluokista työn vaativuuden arviointiin ja työssä suoriutumiseen perustuvaan palkkausjärjestelmään. Muutoksella on pyritty edistämään organisaation tuloksellista toimintaa ja johtamista sekä luomaan oikeudenmukaiset ja kannustavat palkkasuhteet organisaatioon. Muutoksen on myös sinällään katsottu edistävän miesten ja naisten samapalkkaisuutta.

Aikaisempi tutkimus osoittaa, että tähän tavoitteeseen ei ole täysin onnistuttu pääsemään. Yhtenä palkitsemisen toimivuuden mittarina voidaan pitää sitä, kuinka hyvin henkilöstö kokee oikeudenmukaisen palkitsemisen toteutuvan. Tasa-arvon toteutumista selvittäneet tutkimukset ovat osoittaneet, että palkkauksellista epätasa-arvoa koetaan merkittävän paljon niin miesten ja naisten kuin myös henkilöstöryhmien välillä. Henkilöstöryhmien ja sopimusalakohthaisten vaativuudenarviointijärjestelmien erojen koetaan ohjaavan palkkauksellista tasoa niin, ettei samasta tai samanarvoisesta työstä makseta samaa palkkaa.

Tässä tutkimuksessa on haluttu selvittää Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän rakenteellista toimivuutta. Kiinnostuksen kohteena on ollut työn vaativuuden arviointi osana järjestelmän rakennetta. Mielenkiintoiseksi tutkimuskohteeksi Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän tekee nimenomaisesti sen rakenne. Palkkausjärjestelmä sisältää viisi toisistaan poikkeavaa sopimusalakohthaista vaativuudenarviointijärjestelmää ja niiden mukaisesti eriävät palkkarakenteet. Nämä sopimusalakohthaiset järjestelmät noudattavat pääosin myös Puolustusvoimien henkilöstörakennetta, jolloin ne jo lähtökohtaisesti luovat merkittävän haasteen tasa-arvon toteutumiselle niin miesten ja naisten kuin henkilöstöryhmienkin välillä.



Tutkimuksen teoreettinen näkökulma perustuu yhteensopivuusajatteluun. Yhteensopivuusteorian mukaisesti palkitsemisjärjestelmän tulee olla linjassa organisaation strategian kanssa, jotta se tukee organisaation kannalta olennaisten tavoitteiden saavuttamista. Palkitsemisjärjestelmän kokonaisuuden ja palkkarakenteen tulee siis olla yhteensopivia tämän tarkoituksen kanssa.

Vastaavaa tutkimusta Puolustusvoimien palkkausjärjestelmästä ei ole aikaisemmin tehty. Tutkimus liittyy kuitenkin edellä kuvatulla tavalla vahvasti palkitsemisjärjestelmän toimivuudesta saatuihin aikaisempiin tutkimustuloksiin. Tutkimuksen voidaan täten katsoa tukevan Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän kehittämistä ja sen toimivuuden arviointia.

## 1.1 Palkitsemisen tutkimus

Palkitsemista on tutkittu laajalti niin Suomessa kuin kansainvälisesti. Tutkimuksissa aihetta on lähestytty lukuisin eri tavoin ja näkökulmin, joten ne ovat tuottaneet käyttökelpoista tietoa niin julkisen kuin yksityisenkin sektorin palkitsemisesta. Pelkästään Aalto-yliopiston Palkitsemisen tutkimusohjelmassa on vuodesta 1996 lähtien tutkittu ja kehitetty palkitsemista yli sadassa organisaatiossa. Tämän lisäksi palkitsemiseen ja sen vaikutuksiin liittyvää tutkimusta on tehty laajalti myös muissa yliopistoissa sekä erillisissä hankkeissa ja tutkimusryhmissä. Palkitsemisen tutkimuksen tuloksena on myös julkaistu useita kirjoja, artikkeleita, tutkimusraportteja sekä opinnäytteitä. Nykyisin esillä olevat palkitsemiseen liittyvät teoriat ovat tästä johtuen käyneet läpi monia kehitysvaiheita. Niiden pohjalta luotuja malleja voidaan siis pitää jo yleisesti koeteltuina ja ne luovat osaltaan tämän sen teoreettisen näkökulman johon tämäkin tutkimus perustuu.

Puolustusvoimissa palkitsemista on tutkittu vain vähän. Varhaisemmasta tutkimuksesta nousevat esille Jarmo Kiikan (2002 ja 2003), SELKO-työryhmän (2004) sekä Tuomas Koskelan (2005) työt ja selvitykset. Näitä aikaisempien tutkimusten tarkastelu ei tässä yhteydessä ole relevanttia. Kiikka (2002) on käsitellyt Puolustusvoimien palkkausjärjestelmää väitöskirjassaan ”Tulosjohtamisen ja tulospalkkauksen vaikutus henkilöstön työmotivaatioon – tutkimuskohteena poliisi ja puolustusvoimat”. Kiikan keskeisenä havaintona oli, että tulosjohtaminen ja -palkkaus eivät ole parantaneet työmotivaatiota oletetulla tavalla. Tutkimuksen perusteella suurimpina ongelmia nähtiin palkkausmallien epäoikeudenmukaisuus, heikko tiedottaminen, epäselvät tulostavoitteet sekä esimiehen ja alaisen käymät tuloskeskustelut. Kiikka on tutkinut samaa asiaa myös yleisesikuntaupseerikurssin diplomityössään (2003).

SELKO-työryhmä (2004) tarkasteli valtion tulospalkkauksen parhaita käytäntöjä kymmenessä esimerkkiorganisaatiossa mukaan lukien Puolustusvoimissa. Tärkeimpinä syinä tulospalkkauksen käyttöönotolle pidettiin tutkimuksessa tarvetta kannustaa ja palkita henkilöitä sekä ryhmiä tekemään parempaa tulosta ja keskittymään organisaation strategisesti tärkeisiin asioihin. Tutkimuksessa havaittiin myös, että henkilöstön keskuudessa suhtautuminen tulospalkkausjärjestelmään oli ollut pääsääntöisesti positiivista. Johtamiskulttuurin todettiin kehittyneen ja yhteistyön henkilöstön sekä johdon välillä ja työryhmien kesken katsottiin parantuneen.

Koskela (2005) tutki Helsingin yliopiston yleisen valtio-opin pro gradussaan Palkkausjärjestelmäuudistusta Puolustusvoimissa tutkimuskohteenaan Kaartin Jääkärirykmentti. Tutkimuksessaan hän selvitti, miten henkilöstö koki siirtymisen uuteen palkkausjärjestelmään (PVPJ). Samalla hän tarkasteli Puolustusvoimissa käyttöönotetun tulospalkkausmallin tavoitteiden ja periaatteiden toteutumista käytännössä. Tutkimuksen mukaan kokemukset uudistuksesta olivat kokonaisuudessaan negatiivisia. Tulospalkkausmallin mukaiset tavoitteet motivoivasta ja kannustavasta palkkausjärjestelmästä eivät myöskään olleet toteutuneet tutkimuksen kohteena olleessa hallintoyksikössä ja tavoite oikeudenmukaisesta palkkausjärjestelmästä oli toteutunut vain yhden henkilöstöryhmä osalta.

Uudemmassa tutkimuksesta laajimmat ja tämän tutkimuksen kannalta merkityksellisimmät selvitykset ovat ”Tasa-arvoa palkkaukseen” -hankkeessa (TAPAS) sekä Työelämän tutkimuskeskuksen toimesta eri hankkeissa tehdyt tutkimukset. Aalto-yliopiston BIT - tutkimuskeskuksen vuosina 2009 - 2011 toteuttamassa TAPAS-hankkeessa tutkittiin työn vaativuuden sekä pätevyyden ja suoriutumisen arvioinnin toimivuutta Suomessa (Ikävalko ym. 2011). Tavoitteena oli selvittää, kuinka samapalkkaisuutta sekä palkkauksen oikeudenmukaisuutta ja kannustavuutta voidaan edistää. Puolustusvoimia tutkimuksessa edusti Maanpuolustuskorkeakoulu. Tutkimuksessa havaittiin muun muassa, että tasa-arvoisuuden toteutumista työn vaativuuden arvioinnin avulla pidetään usein palkkausjärjestelmään liittyvänä itsestäänselvytenä.

Järjestelmien rakenteelliset ratkaisut mahdollistivat sinänsä samapalkkaisuuden edistämisen sekä palkkauksen oikeudenmukaisuuden ja kannustavuuden, mutta niiden edellytyksenä on pidettävä järjestelmän rakenteen kriittistä arvioimista. Tutkimuksessa tuotiin esille myös palkkausjärjestelmien kehittämistyöhön liittyviä ongelmakohtia, kuten kehittämistoimintaa rajoittava organisaatiokulttuuri. Nyt käsillä olevan tutkimuksen kannalta keskeiset havainnot liittyivät palkkausjärjestelmän rakenteeseen ja sen toimivuuteen. TAPAS -hankkeessa havaittiin, että samapalkkaisuuden edistämisen kannalta tilanne on erityisen haasteellinen silloin, kun samalla työnantajalla on käytössä useita eri palkkausjärjestelmiä. Tutkimuksen tuloksena todettiin, että tämä johtaa eri tehtävien sekä henkilöstöryhmien toisistaan poikkeavaan kohteluun ja näin edelleen mahdolliseen syrjintään.

Työelämän tutkimuskeskus on toteuttanut useita hankkeita, jossa on tutkittu miesten ja naisten välistä tasa-arvoa Puolustusvoimissa. Palkitsemisen toimivuutta tarkasteltaessa ensimmäinen esille nostettava tutkimus on vuonna 2007 toimeenpantu ja vuonna 2008 julkaistu naisten ja miesten työhyvinvointia ja tasa-arvoa käsitellyt selvitystyö (Leinonen ym. 2008). Tutkimuksessa pyrittiin selvittämään laaja-alaisesti sotilas- ja siviilitehtävissä toimivien naisten ja miesten kokemuksia työhyvinvoinnistaan sekä tasa-arvon toteutumisesta. Tutkimusraportissa tuodaan esiin tunnistettuina ongelmina muun muassa puutteelliset ura- ja vaikuttamismahdollisuudet. Urakehitykseen liittyvästä syrjinnästä nousi esiin selvästi voimakkaimmin palkkasyrjintä. Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän rakenteen katsottiin aiheuttavan erityisesti yhdenvertaisuus- ja tasa-arvo-ongelmia.

Saman tutkimusryhmän työn tuloksena julkaistiin vuonna 2011 tutkimus ”Mahdollisuuksien ja vaatimusten kenttä - esimiestyö puolustusvoimissa hierarkian ja sukupuolen näkökulmasta” (Leinonen ym. 2011). Tutkimuksessa esitettiin organisaation luomia haasteita oikeudenmukaisen ja tasa-arvoisen kohtelun toteutumiselle Puolustusvoimissa sekä tuotiin esille työyhteisön moninaisuus johtamisen haasteena. Tätä piirrettä korostavat siviili- ja sotilashenkilöstön erilainen asema ja tausta sekä näihin liittyvät sukupuolistavat käytännöt. Epätasa-arvon nähtiin olevan enimmäkseen rakenteellinen ongelma, etenkin urakehityksen mahdollisuuksien näkökulmasta tarkasteltuna. Palkkaukseen liittyvien käytäntöjen nähtiin aikaisemman tutkimuksen valossa olevan yleisiä syrjinnän lähteitä ja niitä tarkasteltiin tutkimuksessa oikeudenmukaisuuden kokemuksen näkökulmasta. Henkilöstön kokemukset Puolustusvoimien palkkausjärjestelmästä olivat keskeinen osa tutkimuksen aineistoa. Palkkausjärjestelmä oli yleinen kritiikin kohde, koska sen katsottiin jo lähtökohtaisesti asettavan eri tehtävissä toimivat sotilaat ja siviilit epätasa-arvoisiin asemiin. Järjestelmän heikkoutena pidettiin sitä, että eri henkilöstöryhmillä oli omat järjestelmänsä, jotka painottivat eri asioita. Samaa tai lähes samaa työtä tekevien palkkauksessa saattoi olla huomattavia eroja.

Vuonna 2011 toteutettiin tutkimus, joka selvitti henkilöstön kokemuksia sukupuolten välisestä tasa-arvosta Puolustusvoimissa (Leinonen ym. 2012). Tutkimus perustui Työelämän tutkimuskeskuksen toteuttamaan tasa-arvokyselyyn koko Puolustusvoimien henkilöstölle keväällä 2011. Tutkimuksen toisessa osassa selvitettiin miten eri henkilöstöryhmien naiset ja miehet kokevat tasa-arvon toteutuvan Puolustusvoimissa. Tutkimuksen keskeisiä teemoja olivat ura ja palkkaus, esimiestyö ja johtaminen, työyhteisöllisyys ja jaksaminen sekä käsitykset sukupuolten tasa-arvosta ja kehittämistarpeista. Tutkimuksen avulla pyrittiin myös löytämään mahdollisia kehittämiskohteita. Tämän tutkimuksen kannalta oleelliset havainnot liittyvät palkkausta ja palkkausjärjestelmiä koskeviin tuloksiin.

Tutkimuksessa havaittiin, että eri henkilöstöryhmien palkkatyytymättömyyteen kytkeytyy osittain eri palkkausjärjestelmiin sisältyvät erilaiset arvostukset. Lisäksi koettiin, että tehtävän ulkoiset tekijät vaikuttavat palkkaukseen enemmän kuin varsinainen sisältö ja se, että tehtävien sijoittuminen eri palkkausjärjestelmiin ei ole loogista. Eri henkilöstöryhmiin ja sukupuoleen liittyvät tunnustusvajeet uran ja palkkauksen suhteen olivat kuitenkin moninaisia. (Leinonen ym. 2012).

Edellä mainittujen tutkimusten tuloksia sekä niiden merkitystä tämän tutkimuksen kannalta arvioidaan lisää myöhemmin tässä raportissa.

## 1.2 Tutkimuksen kohde ja tutkimusongelma

Tutkimuksen kohteena ovat Puolustusvoimien uudet palkkausjärjestelmät. Tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on selvittää Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän toimivuutta yhteensopivuuden sekä tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden näkökulmista tehtävien vaativuudenarvioinnin avulla tarkasteltuna. Yleisesti tutkimus kuuluu palkka- ja palkitsemistutkimukseen.

Tutkimuksessa tarkastellaan muutosta työn vaativuuteen perustuvassa palkkauksessa Puolustusvoimissa. Tutkimusongelmana on selvittää, miten palkkauksen rakenne on muuttunut Puolustusvoimissa järjestelmän käyttöönoton jälkeen.

Tutkimusongelmaan pyritään tutkimuksessa vastaamaan seuraavien kysymysten kautta:

- Miten palkkausjärjestelmän rakenne on muuttunut kokonaisuutena ja vaativuudenarviointijärjestelmittain käyttöönottohetkestä nykyhetkeen?
- Miten tehtävien vaativuudenarviointia ja palkkausjärjestelmän käyttöä on kehitetty?
- Miten organisaation palkitsemisstrategia käy ilmi palkkausjärjestelmän rakenteesta ja sen kehittämisessä?
- Toteutuuko tasa-arvo ja yhdenvertaisuus Puolustusvoimien palkkausjärjestelmässä?

Tässä tutkimuksessa palkkausjärjestelmän rakennetta ja kehittymistä käsitellään tehtävän vaativuudenarvioinnin näkökulmasta tarkasteltuna.

### 1.3 Tutkimusraportin rakenne

Palkitsemisen kokonaisuuteen ja palkkausjärjestelmän toimivuuden arviointiin johdatellaan tämän luvun lisäksi kahdessa seuraavassa luvussa. Johdantoa seuraavassa luvussa esitellään tutkimuksen teoreettinen näkökulma, joka pohjautuu muun muassa palkitsemisen oikeudenmukaisuuden ja yhteensopivuuden käsitteille. Luvussa tuodaan esille myös palkitsemisen toimivuuden arvioinnin periaatteet tästä näkökulmasta ja toimivuuden arviointi tässä tutkimuksessa. Kolmannessa luvussa esitellään tutkimuksessa käytetty tutkimusasetelma, käytetyt tutkimusmenetelmät sekä tutkimusaineistot ja tutkimuksessa tehdyt rajaukset. Luvussa esitellään laadullisen aineiston käsittelyssä noudatetut sisällönanalyysin periaatteet sekä määrällisten lähdeaineistojen käyttö ja tulkinta tässä tutkimuksessa.

Tutkimuksen kohteen ymmärtäminen siihen liittyvässä kontekstissa on keskeistä tutkimuksessa noudatetulle tapaustutkimuksen tutkimusotteelle. Tämä konteksti esitetään luvussa neljä. Tutkimuksen tulosluvut jakaantuvat lähdeaineiston mukaisesti. Viidennessä luvussa käsitellään tutkimuksen kohdetta laadullisen sisällönanalyysin avulla. Luvussa kuvaillaan ja mallinnetaan tutkimuksen kohde sekä arvioidaan siinä tapahtunutta rakenteellista muutosta aineistosta johdettujen tunnuslukujen valossa. Kuudennessa luvussa kuvataan kyseinen muutos tilastolliseen lähdeaineistoon perustuen. Tutkimuksen yhteenveto esitetään luvussa seitsemän, jossa yhdistetään laadullisen ja määrällisen tarkastelun tulokset tutkimuskysymyksittäin tutkimuksen johtopäätöksiksi. Viimeisessä, kahdeksannessa, luvussa arvioidaan tutkimuksen tuloksia ja niiden hyödyllisyyttä asetetun tavoitteen näkökulmasta.

## 2. TUTKIMUKSEN TEOREETTINEN NÄKÖKULMA

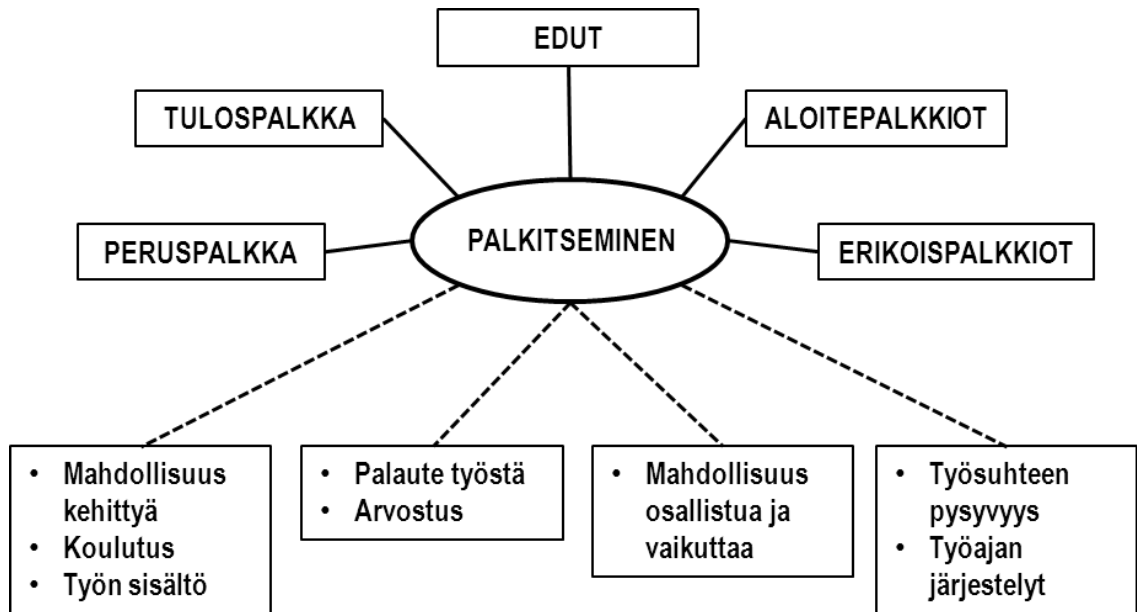
Tämän luvun tarkoituksena on luoda esiyymmärrys palkitsemisen käsitteestä sekä siihen liittyvästä teoriasta ja tutkimuksesta tämän tutkimuksen viitekehyksessä.

### 2.1 Palkitseminen

Palkitsemisella käsitetään laajasti niin aineettomia kuin aineellisia palkitsemistapoja. Aineettomat palkkiot ovat niitä asioita, joihin voidaan vaikuttaa organisaation johtamiskäytäntöjen kautta. Näitä ovat muun muassa uralla etenemisen mahdollistaminen, kehittymismahdollisuudet henkilöstön kehittämisen ja tehtäväkierron kautta, työaikakäytäntöjen joustavuus, palautekäytäntöjen kehittäminen sekä erilliset arvostuksen osoitukset. (Vartiainen & Kauhanen 2005, 21)

Aineellisen palkitsemisen näkökulmasta peruspalkka jaetaan aika- ja suorituspalkkaan tai niiden yhdistelmiin. Näiden lisäksi voidaan maksaa niitä täydentäviä palkanlisiä. Aikapalkka maksetaan työssäoloajan, esimerkiksi tunnin tai kuukauden, perusteella. Se jakaantuu usein edelleen tehtävä- ja henkilökohtaiseen palkanosaan. Suorituspalkkauksessa palkan perusteena ovat aikaansaannokset eli työsuoritus ja se voidaan jakaa edelleen urakka- ja palkkiopalkkoihin. Urakkapalkkauksessa aikaansaannosta mitataan työmäärällä ja palkkiopalkkauksessa laadullisella tai määrällisellä työtuloksella. Peruspalkkausta säädellään virka- ja työehtosopimuksin, joiden minimipalkkamääräysten tulee täytyä peruspalkkaustapojen mukaan määräytyvässä palkassa. Peruspalkkaustavan mukaisen palkan päälle voidaan maksaa sitä täydentävää tulospalkkausta. Tulospalkat ovat palkkakannustimia ja niitä maksetaan aikaansaannoksista, yleensä saavutetun tuloksen tai voiton perustella. (Vartiainen & Kauhanen 2005, 21-22; Lahti ym. 2004, 19-20; Falck 1993, 146-147.)

Kokonaisvaltaisen palkitsemisen periaatteen mukaisesti kaikki nämä palkitsemistavat voivat olla työntekijän kannalta merkityksellisiä. Vaikka niillä tavoitellaan eri asioita, ne tukevat parhaimmassa tapauksessa toinen toisiaan ja palkitsemista kehitetään kokonaisuutena organisaation toimintaympäristön tilanne sekä tarpeet huomioiden. Tässä tutkimuksessa keskitytään erityisesti aineelliseen palkitsemiseen.



Kuva 1. Palkitsemisen kokonaisuus (Hakonen ym. 2005b.)

Palkitseminen on määritelty Aalto-yliopiston Palkitsemisen tutkimusohjelmassa seuraavasti:<sup>2</sup>

- Palkitseminen on organisaation ja sen jäsenten välinen kaksisuuntainen prosessi, josta molemmat osapuolet hyötyvät.
- Palkitseminen on johtamisen väline, joka tukee organisaation strategiaa ja tavoitteiden saavuttamista.
- Palkitseminen välittää viestin halutusta toiminnasta. Viestin tulkinta vaikuttaa organisaation jäsenten toimintaan.
- Käsitteet siitä mikä on palkitsevaa on yksilöllistä.

## 2.2 Organisaation strategia ja palkitsemispolitiikka

Organisaation perustavoitteet, toimintaperiaatteet ja päätoiminnot liitetään yhtenäiseksi kokonaisuudeksi organisaation liiketoimintastrategiassa. Organisaatio määrittelee toiminta-ajatuksensa (missio), jossa ilmaistaan mitä tarpeita se pyrkii tyydyttämään ja millä tavoin. Organisaation visiossa kuvataan sen tahtotila eli se minkälainen organisaatio pyrkii olemaan tulevaisuudessa. Kolmantena keskeisenä strategian elementtinä pidetään nykyään niitä organisaation arvoja ja periaatteita, joilla se pyrkii parhaiten toteuttamaan toiminta-ajatuksensa ja pääsemään tahtotilansa mukaiseen loppuasetelmaan. (Vartiainen & Kauhanen 2005, 16.)

<sup>2</sup> Palkitsemisen tutkimusohjelma 2013; myös esim. Vartiainen & Kauhanen 2005, 17-18.

Edellä mainittujen kokonaisuuksien perusteella organisaatio määrittelee liiketoimintastrategiansa. Liiketoimintastrategian osana määritellään henkilöstöstrategia ja sen alaosana palkitsemisstrategia. (Vartiainen & Kauhanen 2005, 16.)



Kuva 2. Palkitsemisstrategia (Hulkko ym. 2002.)

## 2.3 Palkitsemisjärjestelmä

Palkitsemisstrategian lisäksi määritellään tavalla tai toisella organisaation palkitsemispolitiikka eli tapa, jolla palkitseminen käytännössä toteutetaan (Vartiainen & Kauhanen 2005, 17). Organisaation strategiset linjaukset ja painopisteet määrittelevät siis sen, mitä työntekijä on valmis mistäkin työstä maksamaan. Käytännössä organisaation palkitsemispolitiikkaa ja palkitsemista toteutetaan palkitsemisjärjestelmän avulla, jossa palkkapolitiikka ja palkitsemisjärjestelmän rakenne yhdistetään yhdeksi kokonaisuudeksi (Valtion työmarkkinalaitos 1996, 125; Vartiainen & Kauhanen 2005, 18).

Kuvassa 3 palkitsemisjärjestelmällä kuvataan palkitsemistapaa. Rakenne käsittää järjestelmässä käytettävät säännöt, mittarit ja mittaustasot. Prosessina palkkapolitiikka sijoittuu organisaation tavoitteiden, toiminta-ajatuksen ja ohjausjärjestelmien muodostamaan kontekstiin. Palkkausjärjestelmän tulee täten olla osa organisaation toimintaa, joka tukee sen tavoitteiden saavuttamista (Falck 1993, 143; Lahti 2005, 32; myös mm. Lawler 1990).





Kuva 3. Palkitseminen johtamisen välineenä (Ylikorkala ym. 2005a.)

Palkkausjärjestelmä on osa organisaation henkilöstön johtamista. Se käsittää seuraavat kokonaisuudet:<sup>3</sup>

- Palkitsemisperusteet ja tavat. Organisaatio määrittelee perusteet ja tavat palkkioiden muodosta, jakoperusteista sekä henkilöistä, joille palkkioita jaetaan.
- Jaon toteutustavat. Organisaatio päättää periaatteet aineettomien ja aineellisten palkkioiden jakamisesta.
- Järjestelmän kehittämistavat. Organisaation tekemät valinnat periaatteista ja tavoista, joilla palkitsemisjärjestelmä rakennetaan sekä miten sitä ylläpidetään ja kehitetään

<sup>3</sup> Lahti 2005, 34; Vartiainen & Kauhanen 2005, 18; Ylikorkala ym. 2005a, 284.

Järjestelmän ydin on palkitsemistapa. Jaon toteuttamistapa ja järjestelmän kehittämistavat ovat palkitsemiseen liittyviä prosesseja. Palkitsemisjärjestelmän toimivuus riippuu sen osien toimivuudesta sekä sopivuudesta organisaation toimintajärjestelmään ja strategiaan. (Lahti 2005, 35; Vartiainen & Kauhanen 2005, 19.)

Organisaatiossa joudutaan tavalla tai toisella määrittämään periaatteet, joiden perusteella palkat ja palkkiot jaetaan. Tasa-arvoisen jaon toteutuksen edellytyksenä on palkitsemisperusteiden ja -tapojen tasapuolisuus sekä palkkioiden jakautumisen oikeudenmukaisuus. Ratkaisevaa tasapuolisuuden ja oikeudenmukaisuuden arvioinnissa on, miten organisaation henkilöstö asian kokee. (Vartiainen & Kauhanen 2005, 25; Lahti, ym. 2004, 23-25; Teikari & Vartiainen 1993, 117; myös mm. Andersson-Stråberg ym. 2007, 457.)

Toimiva ja ajantasainen palkitsemisjärjestelmä tukee organisaation johtamista ja päämääriä sekä kannustaa organisaatiota työskentelemään tavoitteiden saavuttamiseksi. Välittämällä viestin halutusta toiminnasta palkkausjärjestelmä on johtamisen väline, joka tukee organisaation strategiaa ja tavoitteiden saavuttamista. Sillä viestitään henkilöstölle siihen heihin kohdistetuista odotuksista ja niiden toteutumisesta. Toimivuuden edellytyksenä on kuitenkin viestin tulkitseminen organisaation tavoitteita tukevalla tavalla. (Tarumo & Lahti 2005, 171; myös mm. Hulkko ym. 2002; Thierry 1998.)

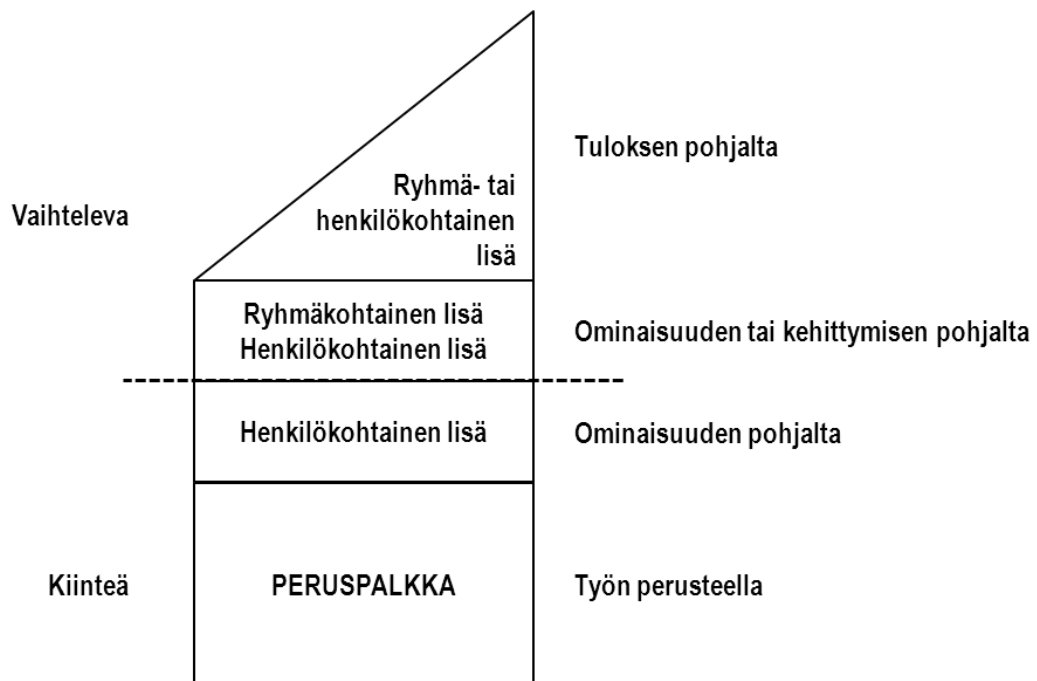
## 2.4 Palkitsemisperusteet

Palkka on työsopimuslain mukaisesti yksi työsuhteen tunnusmerkki. (Työsopimuslaki 2001/55.) Se on siis korvaus tehdystä työstä ja siten organisaation sekä työntekijän välisen vaihdon keskeinen tekijä. Palkka voi määräytyä sen mukaan, mitä tietoja ja taitoja sekä miten paljon aikaa työntekijä luovuttaa työnantajan käyttöön. Toisena tapana mitata ja arvottaa tehtyä työtä on se, miten henkilö tai tyhmä suoriutuu tehtävistään. Tehtyä työtä voidaan arvottaa myös arvioimalla työn tuloksia. Edellä mainituin perustein palkka voi näin ollen perustua 1) työhön ja sen vaativuuteen, 2) henkilön tai ryhmän ominaisuuksiin tai suoriutumiseen sekä 3) aikaansaannokseen ja tulokseen (Kuva 4). (Lahti ym. 2004, 18; Vartiainen & Kauhanen 2005, 19; myös mm. Gerhart ja Milkovich 1992.)

<b>TULOSPERUSTEINEN PALKANOSA</b>	<i>Mitä saadaan aikaan?</i>	<b>Koko organisaation, tulosityksikön, ryhmän tai yksilön tulos</b> • Perustuu aikaansaannokseen eli tuotokseen
<b>HENKILÖ- TAI RYHMÄPERUSTEINEN PALKANOSA</b>	<i>Miten tehdään?</i>	<b>Yksilön tai ryhmän ominaisuudet ja suoriutuminen</b> • Perustuu henkilön tai ryhmän tietojen, taitojen ja osaamisen sekä niiden kehittymisen arviointiin • Arvioidaan esim. yhteistyökykyä ja muita suoriutumiseen liittyviä tekijöitä
<b>TYÖPERUSTEINEN PALKANOSA</b>	<i>Mitä tehdään?</i>	<b>Perustuu työtehtävien vaativuuteen</b> • Arvioidaan esim. työn edellyttämä osaaminen, vastuu, kuormitus ja työolot

Kuva 4. Palkitsemisen ja palkan perusteet (Esim. Lahti ym. 2004, Heiskanen 1993)

Edellä mainitut palkkausperusteet voidaan jakaa työ- ja virkaehtosopimusten näkökulmasta kiinteään ja vaihtelevaan palkanosaan (Kuva 5). Kiinteä palkanosuus koostuu peruspalkasta sekä siihen ominaisuuden tai perusteella maksettavasta henkilökohtaisesta lisästä ja sen suuruutta säädellään sopimuksin. Tämän osuuden lisäksi voidaan maksaa erilaisia työpaikkakohtaisia palkkioita henkilö- ja ryhmäkohtaisina lisinä joko tuloksen tai suoriutumisen perusteella. Osien suhteesta sovitaan virka- ja työehtosopimusneuvotteluissa palkansaaja- ja työnantajajärjestöjen kesken. (Vartiainen & Kauhanen 2005, 20-21.)



Kuva 5. Palkitsemisen ja palkan perusteet työ- ja virkaehtosopimusten näkökulmasta (Vartiainen & Kauhanen 2005)

Työ- ja virkaehtosopimukset ovat ohjanneet merkittävää osaa palkkausjärjestelmäuudistuksista ja työmarkkinakeskusjärjestöt ovatkin edistäneet tähän ajatteluun perustuvien palkkausjärjestelmien käyttöä ja kehitystä jo 1990-luvulta lähtien. Tämä on sitonut uudistukset ja kehittämisen vallinneisiin tilanteisiin ja suuntauksiin. Tilanteet ja taustalla vaikuttavat suuntaukset ovat ohjanneet ajattelua ja vaikuttaneet näkemykseen siitä, minkälaiseksi kehitetyt palkkausjärjestelmät ovat käytännössä muovautuneet. (Lahti ym. 2004, 66-67; Vuorinen ym. 1993.)

Strategisen palkkauksen näkökulmasta palkkauksen muutos on ollut siirtyminen hallinnollisista palkkausjärjestelmistä kohti organisaation tavoitteita ja johtamista paremmin tukevaa palkkausta. (Lahti 2005, 8; myös mm. Lawler 1990; McAdams 1995; Heneman ym. 2000; Sotherlund 2003.) Muutoksen taustalla on 1980-luvun puolivälin jälkeen alkanut keskustelu töiden samanarvoisuudesta ja sukupuolten välisistä palkkaeroista (Lahti 2005, 9). Keskeisenä vaatimuksena palkkausjärjestelmää muokattaessa onkin ollut työ- ja virkaehtosopimusten määräysten lisäksi lainsäädännön asettamat vaatimukset työelämän samapalkkaisuudesta ja syrjimättömyydestä. (Tuominen 1993, 243; TASE 1997, 54; Lahti ym. 2004, 23-30.)

Työmarkkinoiden keskusjärjestöt asettivat 31.8.1994 yhteisen työnarvioinnin seurantaryhmän. Seurantaryhmän tehtävänä on ollut edistää vaativuudenarviointijärjestelmien käyttöönottoa ja kehittämistä. (Tarumo & Lahti 2005, 168; Lahti 2005, 9; Työnarviointiryhmä 1994.) Keskeisinä tavoitteina ovat olleet kannustavuus ja oikeudenmukaisuus. Samapalkkaisuusperiaatteen mukaisesti on lähdetty siitä, että kaikki palkanosat ovat syrjimättömiä ja tasa-arvoisia sukupuolten välillä. (Vartiainen & Kauhanen 2005, 20.)

Vaikka palkkausjärjestelmistä on sovittu työ- ja virkaehtosopimusneuvotteluissa, on niiden toteutus jäänyt paikallisella tasolla ratkaistavaksi. Palkkausjärjestelmä muokattava tarkoitukseensa soveltuvaksi, jotta se sopii organisaatioon ja tukee tämän toimintaa sekä tavoitteiden saavuttamista, Palkkausjärjestelmän toimivuus on täten riippuvainen kokonaisuuden hallitsemisesta ja siitä miten hyvin järjestelmää on sovellettu käyttötarkoitukseensa sopivaksi. (Lahti 2005, 36.)

## 2.5 Työn vaativuuden arviointi

Työn vaativuudenarviointi on systemaattinen tapa määrittää eri töiden vaativuus. Se kohdistuu siis työhön ja on riippumaton arvioinnin suorittajasta sekä työn tekijästä. Työn vaativuudenarviointimenetelmällä käsitetään toimenpiteet, joiden avulla määritetään työn vaativuus käyttäen ennalta määritettyjä vaativuustekijöitä. Työn vaativuudenarviointijärjestelmä käsittää kokonaisuuden, jossa organisaatiossa tapahtuvan vaativuudenarviointi suoritetaan. Se sisältää arviointimenetelmän lisäksi sitä täydentävät ohjeet, henkilöstön koulutuksen sekä varsinaisen organisaatiossa tehtävän arviointityön. (Lahti ym. 2004, 31-32; Tarumo & Lahti 2005, 154-155; Falck 1983.)

Vaativuuden arviointiin perustuvat palkkausjärjestelmät ovat alun perin kotoisin Yhdysvalloista. Yhdysvaltalaisen tulkinnan mukaisesti työn vaativuudella tarkoitetaan perinteisesti työn arvoa organisaatiossa (Tarumo & Lahti 2005, s 151; Wallace & Fay 1988). Kansainvälisen työjärjestön, International Labor Organization (ILO), tulkinnan mukaisesti se on muodollinen prosessi, jossa määritellään työn tekijöilleen asettamat vaatimukset (ILO 1986.) Suomessa noudatetaan yleisesti ILO:n määritelmää, jossa keskeistä on työn tekijälleen asettamat vaatimukset (TASE 1997). Arvioinnin lähtökohtana on, että töillä on vaativuuseroja, jotka voidaan kuvata ja mitata eli arvioidaan tehtävää sekä sen asettamia vaatimuksia (mm. Lahti ym. 2004, 32).

Työn vaativuuden arvioinnin tavoitteena on määrittää tehtäväkohtaiselle palkanosalle hyväksytty ja oikeudenmukainen perusta. Arviointiin käytetyn vaativuudenarviointijärjestelmän käyttötarkoituksesta käy ilmi myös sen tavoitteet. Mikäli arviointijärjestelmässä ei huomioida jotakin työn vaativuuteen vaikuttavaa tekijää, ei se myöskään vaativuudenarviointiprosessin edetessä tule huomioiduksi. (Ikävalko ym. 2011, 55; Tuominen 1993, 260-261.) Yksinkertaistetusti voidaan todeta, että työn vaativuuden arvioinnilla työt asetetaan järjestykseen vähiten vaativasta vaativimpaan. Tavoitteena on samalla tarve porrastaa palkkaus tehtävien perusteella niin, että vaativammasta työstä maksetaan parempi palkka. Palkkausta porrastettaessa tavoitteena on sijoittaa vaativuudeltaan toisiaan lähellä olevat palkat samaan vaativuus- ja palkkaryhmään. (Hakonen ym. 2011, 8; myös esim. Kilgour 2008, 43.) Tällä pyritään saamaan aikaan kannustava ja tuottavuutta edistävä kannustava palkkarakenne, jonka sekä työntekijä että työnantaja kokevat myös suhteellisesti oikeudenmukaiseksi. (TASE 1997; Asp ym. 1991.)

Työn vaativuuden arvioinnin keskeinen käyttötarkoitustarkoitus on oikeudenmukaisen palkkauksen järjestäminen ja tehtäväkohtaisten palkkojen määrittäminen. (Lahti ym. 2004, 34-35.) Keskeisenä edellytyksenä toimivalle palkitsemisstrategialle ja palkkausjärjestelmälle voidaan pitää sitä, että organisaation sisäiset palkkasuhteet ovat johdonmukaisia. (Tarumo & Lahti 2005, 151.)

Työelämän näkökulmasta katsottuna työnvaativuuteen perustuvilla palkkausjärjestelmillä on pyritty työmotivaation ja työtyytyväisyyden lisäämiseen kiinnittämällä huomiota työn sisältöön ja sen kehittämiseen työn vaativuuden arvioinnin kautta saadun tiedon pohjalta. (Lahti 2005, 37; Valtion työmarkkinalaitos 1996). Töiden vaativuuden ja työssä suoriutumisen arviointia voidaan näin organisaatiossa hyödyntää laajemmin kuin pelkästään palkanmäärityksen menetelmänä. Arviointijärjestelmän kautta voidaan huomioida, mihin suuntaan työtä ja työprosesseja halutaan kehittää. Koska vaativuudenarviointi perustuu laadittuihin tehtäväkuvauksiin, täsmentyy kuvausten perusteella samalla eri töiden strateginen merkitys organisaatiolle. (Tarumo & Lahti 2005, 171.) Tämä mahdollistaa arvioinnin hyödyntämisen organisaation ja sen töiden kehittämisessä, koulutuksen suunnittelussa sekä henkilöstön rekrytoinnissa. (Lahti 2005, 37-38; Lahti ym. 2004, 34-35.)

Töiden vaativuuden arviointiin käytetään yleensä valmiita, joko kaupallisia tai sopimusneuvotteluiden yhteydessä kehitettyjä tai muokattuja, järjestelmiä. Järjestelmät perustuvat yleensä analyttiseen arviointimenetelmään, jossa käytetään tehtävien pisteyttämistä. Toisena yleisenä menetelmänä on kokonaisarviointi, jossa arviointi toteutetaan joko vertaamalla töitä ja niiden vaativuutta toisiinsa tai luokittelemalla työt ennalta valittujen arviointikriteerien ja asteikon pohjalta. Osa, etenkin sopimusneuvotteluiden yhteydessä kehitetyistä järjestelmistä, yhdistelee edellä mainittuja menetelmiä. (Lahti ym. 2004, 62-63; Tarumo & Lahti 2005, 163 ja 167.)

Perusperiaatteena voidaan pitää, että palkkausjärjestelmällä luodaan oikeudenmukaiset, töiden vaativuuteen ja työssä suoriutumiseen perustuvat, johdonmukaiset, palkkasuhteet. Vaativuudenarvioinnilla varmistutaan samalla, etteivät palkkaan vaikuta epäolennaiset tekijät, vaan muodostuvat palkkaerot perustuvat eroon edellä mainitussa mittauksessa. Vaikka palkkausjärjestelmän suunnitteluun ja soveltamiseen liittyy aina riskejä, ovat uudet palkkausjärjestelmät vähentäneet epäolennaisien ja subjektiivisten seikkojen vaikutusta palkkaan aikaisempiin palkanmääritystapoihin verrattuna (Tarumo & Lahti 2005, 171.)

Työnarviointiryhmä (TASE) totesi raportissaan, että yhden yleisesti noudatettavan vaativuudenarviointiin käytettävän järjestelmän luominen on kyllä teknisesti mahdollista, mutta sen hyväksyminen yhteiseksi kaikkia työmarkkinaosapuolia sitovaksi normiksi ei todennäköisesti toteutuisi. Pidemmän aikavälin tavoitteeksi asetettiin kuitenkin, että samalla työnantajalla työt arvioitaisiin samalla tai samantyyppisellä, toisiaan lähellä olevilla järjestelmillä. Tämän katsottiin tosin edellyttävän sopimusaloja edustavilta työmarkkinajärjestöiltä ennakkoluulotonta yhteistyötä sekä työmarkkinasopimusten muuttamista aikaisempaa joustavammiksi, jotta ne mahdollistaisivat järjestelmien kehittämisen ja soveltamisen organisaation erilaisissa töissä. (TASE 1997, 19-20.)

Tässä tutkimuksessa työn vaativuuden arvioinnin tarkasteluun käytetään muun muassa Työnarviointiryhmän käyttämää työn vaativuustekijöiden kehikkoa (Vrt. esim. Valtion työmarkkinalaitos 1996; tässä tutkimuksessa *yleisesti tunnistetut työn vaativuustekijät*). Työn vaativuustekijöitä tarkasteltaessa voidaan todeta, että työn vaativuustekijä ja sen alatekijä ovat käsitteinä hieman epäselviä. Jakamalla niin sanottu päävaativuustekijä edelleen alatekijöihin, voidaan tarkentaa käytettävän tekijän luonnetta vielä paremmin. Mitä eritellymmin vaativuus arvioidaan, sitä vähemmän vaikuttavat arvioitsijoiden mielikuvat tarkasteltujen töiden vaativuudesta. Osatekijöiden avulla mahdollistetaan myös täsmällisempien käsitteiden käyttö, joten arvioitsijoiden eriävien tulkintojen merkitystä tarkasteltavien käsitteiden sisällöstä voidaan vähentää. Arvioinnissa on myös sitä helpompi saavuttaa yksimielisyys, mitä yksityiskohtaisemmin työ on kuvattu ja mitä eritellymmin työn vaativuus arvioidaan. (TASE 1997, 33; Karppinen ym. 2005; 29)

Tässä tutkimuksessa käytettävässä kehikossa työn vaativuus jaetaan neljään osa-alueeseen tai pääkriteeriin - osaamiseen, vastuuseen, kuormitukseen ja työoloihin. Osaamisella, eli tiedolla ja taidolla, on yleensä ratkaiseva merkitys työn vaativuutta arvioitaessa. Osaaminen on käytännössä kaikissa vaativuudenarviointijärjestelmissä yksi kokonaisvaativuuden kannalta tärkeimmistä tekijöistä, mutta tavat määrittää sen vaativuus poikkeavat toisistaan. Osaaminen voidaan käsittää laajasti vaadittavien tietojen ja taitojen syvyytenä, johon liittyy harkinta ja tieto niiden käytöstä. Usein osaamista kuvataan kuitenkin helpommalla tavalla - arvioimalla työn edellyttämää koulutusta ja sen vaatimaa kokemusta. (TASE 1997, 35.)

Toisena päätekijänä käytetty vastuu on itsenäisenä vaativuuskriteerinä ongelmallinen. Se korreloi yleensä voimakkaasti työssä vaadittavan osaamisen kanssa. Mitä suurempaa on vaadittu osaaminen, sitä suurempaa on työstä mitattu vastuu. Tulostavastuun ja päätöksenteon vaikutusten arviointi sekä vastuu työn tekemisestä korreloivat myös keskenään. Jonkun näistä osoittautuessa vaativaksi myös muut ovat vaativia. Vastuullisuuden arviointiin saattaa vaikuttaa organisaation kulttuuri ja näkemys oikeudellisesta vastuusta. On myös huomattava, että ryhmien välillä poikkeavat organisaation sisäiset tavoitteet antavat erilaisen näkemyksen työn kokonaisvastuusta. (TASE 1997, 37.)

Kuormitusta ja työoloja arvioidaan helposti vain henkilökohtaisten tuntemusten mukaan. Niiden käyttö objektiivisina vaativuustekijöinä on vaikeaa ilman organisaation hyvin tuntevia asiantuntijoita. Toinen saattaa esimerkiksi tuntea henkistä kuormitusta tilanteessa, jossa toinen tuntee vastuuta. Henkisellä kuormituksella voi siis olla yhteys muun muassa osaamiseen ja vastuuseen. Fyysinen kuormitus ja työolot korreloivat myös yleensä voimakkaasti toistensa kanssa. Esimerkiksi kiire koetaan usein kuormitustekijäksi, mutta työn yksitoikkoisuutta ei. Vaikeista olosuhteista maksetaan yleensä muita suoritusperusteisia palkanlisä. Niiden huomioiminen osana työn vaativuustekijöitä tarkoittaa, että niistä maksetaan tavallaan kahteen kertaan. (TASE 1997, 38-39.)

OSAAMINEN	VASTUU
<b>TIEDOT</b> • Tietojen laajuus ja syvyys • Uuden tiedon tarve <b>TAIDOT</b> • Välinetaidot (mm. tekniset ja kielelliset) • Fyysiset taidot (mm. käden taidot) • Harkinta- ja päätöksentekotaidot • Vuorovaikutus ja ihmissuhdetaidot	<b>VASTUU IHMISESTÄ</b> • Vastuu henkilöstöasioista • Vastuu ihmisten hyvinvoinnista <b>VASTUU TYÖN TULOXSISTA</b> • Tulostavastuu • Päätösten vaikutukset <b>VASTUU TYÖN TEKEMISESTÄ</b> • Vastuu toimintaedellytyksistä • Vastuu työn toteuttamisesta ja kehittämisestä
KUORMITUS	TYÖOLOJAT
• Fyysiset vaatimukset • Henkiset vaatimukset • Emotionaaliset vaatimukset	• Vaarat • Riskit • Haitat

Kuva 6. Työn vaativuustekijät



Edellä kuvattu työn vaativuustekijöiden kehikko sisältää laajalti erilaisia työn vaativuuteen yhdistettyjä tekijöitä. Sen tarkoituksena on helpottaa käytettävien vaativuudenarviointijärjestelmien kuvailua ja vertailua. Työn vaativuuden mittaaminen ei kuitenkaan suoraan ota kantaa työstä maksettavaan palkkatasoon. Järjestelmien tarkoituksena on mitata töiden keskinäinen vaativuus. Sijoittamalla työt vaativuuden mukaan eri vaativuustasolle, voidaan palkkasuhteet määritellä töiden välillä oikeudenmukaisemmin. Työstä maksettava palkkaus määritellään varsinaisesti vasta sopimusalakohteisissa virka- ja työehtosopimusneuvotteluissa. (TASE 1997, 53; Valtion työmarkkinalaitos 1996, 140.)

## 2.6 Palkkauksellinen tasa-arvo ja samapalkkaisuus

Samapalkkaisuusperiaatteen mukaisesti naisille ja miehille tulee maksaa samanarvoisesta tai samasta työstä samaa palkkaa. Samapalkkaisuusperiaatteen noudattamiseen on sitouduttu normiperusteisesti niin kansallisesti kuin kansanvälisestikin. Työn vaativuuden arviointiin perustuvia palkkausjärjestelmiä on yleisesti pidetty tapana määrittää samanarvoinen työ tämän periaatteen noudattamiseksi.

(Esim. Lahti ym. 2004, 23-25; Huuhtanen ym. 2005, Tasa-arvovaltuutettu 2013a)

Palkkauksen kannustavuuden ja oikeudenmukaisuuden parantaminen on lähes aina ollut palkkausjärjestelmäuudistusten yhtenä tavoitteena. Palkkauksen oikeudenmukaisuuden tunnusomaisena piirteenä voidaan yleisesti pitää sitä, että samasta työstä maksetaan sama palkka. Edelliseen liittyvänä odotuksena on myös, että palkka suurenee työn vaativuuden kasvaessa sekä henkilön pätevyyden ja työsuorituksen parantuessa. Työn vaativuuteen ja työsuorituksen arviointiin perustuvilla palkkausjärjestelmillä on pyritty pääsemään näihin tavoitteisiin. Naisten tekemän työn ja naisvaltaisissa töissä vaadittavien taitojen aliarvostuksen katsotaan olevan osittain syynä sukupuolten välisiin palkkaeroihin. Palkkaerojen pienentämisen edellytyksenä voidaankin pitää työn vaativuuden arviointimenetelmiä, joissa nais- ja miesvaltaisissa ammateissa vaadittavat taidot otetaan samanarvoisina huomioon. (Huuhtanen ym. 2005, 18.)

Kaikkien palkkarakenteen osien on oltava sukupuolta syrjimättömiä, jotta miesten ja naisten samapalkkaisuus toteutuu (Tasa-arvovaltuutettu 2013a). Sukupuolten välistä tasa-arvoa ei ole kuitenkaan yksinkertaista tai helppoa saavuttaa työn vaativuuden ja työsuorituksen arviointiin perustuvan palkkausjärjestelmän avulla. Yhtenä syynä tähän voidaan pitää työmarkkinoiden sekä virka- ja työehtosopimusjärjestelmän jakaantuneisuutta. Sukupuolet eivät jakaannu tasaisesti työantajasektoreille, eri ammatti- ja sopimusaloille tai eri tehtäviin ammatti- ja sopimusalojen sisälle. Palkkatasa-arvon saavuttamisen edellytyksenä voidaankin pitää tämän jakaantumisen vähentämistä. Esimerkiksi Puolustusvoimien työntekijät kuuluvat usean virka- ja työehtosopimuksen piiriin ja sopimuskäytännöistä johtuen tällöin myös erilaisiin palkkaus- ja tehtävien vaativuudenarviointijärjestelmiin. (Lahti ym. 2004, 29; Huuhtanen ym. 2005, 18)

Työnantajalla on velvollisuus edistää miesten ja tasa-arvoa työehdoissa, erityisesti palkkauksessa. (Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta 609/1986 muutoksineen). Tasa-arvolain mukaisesti saman työnantajan palveluksessa oleville työntekijöille tulee maksaa samasta ja samanarvoisesta työstä samaa palkkaa sukupuolesta riippumatta. Palkkoja vertailtaessa tulee tarkastella ja arvioida sekä työpaikalla käytössä olevia palkkausjärjestelmiä että palkkausjärjestelmien soveltamista eli toteutuneita palkkoja. Palkkausta voidaan tarkastella kokonaispalkkoina tai palkanosittain. Palkkauksen tarkastelu palkanosittain tekee palkkauksesta läpinäkyvämpää ja palkkaerojen syiden arvioinnista helpompaa. Tarkastelussa tulisi myös selvittää, kohtelevatko palkkausjärjestelmät naisia ja miehiä tasa-arvoisesti ja tulevatko saman vaativuustason työt kohdelluiksi yhdenvertaisella tavalla. Yhdenvertaisen kohtelun selvittämiseksi on määritettävä mitkä työt ovat keskenään samanarvoisia. Tämän jälkeen voidaan selvittää, maksetaanko yhtä vaativista töistä yhtä paljon. Tasa-arvon näkökulmasta ei ole näin ollen riittävää kuvata tehtävien sijoittumista vaativuustasoille vaativuudenarviointijärjestelmittäin tai palkkaryhmittäin. Erilaisten tehtävien vertailussa on suositeltavaa käyttää apuna tehtävien vaativuudenarviointijärjestelmää tai esimerkiksi edellä mainittua työn vaativuuden arviointikehikkoa. (Tasa-arvovaltuutettu 2013a.)

Palkkauksellisen tasa-arvon toteutumisen selvittäminen edellyttää palkkojen vertaamista eri ammatti- ja tehtäväryhmien välillä sekä niiden sisällä. Lisäksi vertailua tulee tehdä yli virka- ja työehtosopimusrajojen. Tarkoituksena on, että naisten ja miesten palkat käyvät ilmi vaativuustasoittain tai tehtäväryhmittäin. Ei ole siis riittävää, että sukupuolten välinen palkkaero selvitetään vain koko henkilöstön tasolla. Mikäli jossain työntekijäryhmässä on vain naisia tai miehiä, tulee arvioida, miten ryhmän palkkaus asettuu suhteessa sellaisiin työntekijäryhmiin, joissa on myös vastakkaista sukupuolta olevia työntekijöitä. Palkkausjärjestelmien tasa-arvoisuutta tulee pyrkiä arvioimaan myös tapauksissa, joissa palkat määräytyvät eri virka tai työehtosopimusten mukaan. Samapalkkaisuusperiaatetta tulee toteuttaa työnantajakohtaisesti eli saman työnantajan palveluksessa tulee saman vaativuustason töitä kohdella samanarvoisesti, vaikka ne kuuluisivatkin eri virka- tai työehtosopimuksen piiriin. (Valtiovarainministeriö 2007a; Tasa-arvovaltuutettu 2013b.)

Puolustusvoimien palkkausjärjestelmää on lähestytty tasa-arvon näkökulmasta jo useammassa tutkimuksessa. TAPAS-hankkeessa todettiin, että usean vaativuudenarviointijärjestelmän käyttö saman työnantajan piirissä johtaa eri tehtävien ja henkilöstöryhmien erilaiseen kohteluun ja näin mahdolliseen syrjintään. Tasa-arvolain edellyttämän samapalkkaisuuden toteutumisen edellytyksenä pidettiin yhtenäisiä työn vaativuuden arviointiperusteita organisaation sisällä. (Ikävalko ym. 2011, 62.)

Työelämän tutkimuskeskuksen tekemissä tasa-arvotutkimuksissa on toistuvasti nostettu esille henkilöstön kokema palkkauksellinen epätasa-arvo. Miesten ja naisten välisen tasa-arvon lisäksi esille on noussut voimakkaasti henkilöstöryhmien ja sopimusalojen välinen epätasa-arvo. Nämä kokemukset liittyivät tutkimuksessa etenkin siviilien tehtävien arviointiin kahdessa eri järjestelmässä sekä upseerien ja erikoisupseerien välille samankaltaisesti syntyvään palkkaukselliseen epätasa-arvoon samoissa tai samankaltaisissa tehtävissä. Tutkimuksessa todettiin myös, että eri palkkausjärjestelmässä oleva alainen saattoi saada esimiestään parempaa palkkaa. (Leinonen ym. 2012, 115 ja 122.)

Puolustusvoimat ei ole virallisesti tuonut esille edellä mainituissa tutkimuksissa havaittuja palkkauksellisia epäkohtia näistä tutkimuksista julkaistuissa havainnoissa (Puolustusvoimat 2012c). Tutkimuksissa tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa on kyllä käynyt ilmi, että epäkohta tunnistetaan, mutta sen korjaamiseksi ei nykyisessä työmarkkinatilanteessa ja sopimusjärjestelmässä nähdä mahdollisuuksia (Ikävalko ym. 2011, 62; Leinonen ym. 2012, 115).

## 2.7 Palkkausjärjestelmän arviointi ja kehittäminen

Palkitsemisjärjestelmän toimivuuden arviointia tarvitaan muun muassa silloin, kun tavoitteena on palkitsemisjärjestelmän toimivuus, halutaan kehittää palkitsemisjärjestelmää ja toimintaympäristö tai toimintatavat muuttuvat. Arvioinnilla tuotetaan tietoa päätöksenteon ja kehittämisen tueksi. (Hakonen ym. 2005b, 296; Hakonen 2005, 307 )

Toimivan palkitsemisen kehittäminen kestää tavallisesti pitkään, koska organisaatiossa pitää oppia toimimaan uudella tavalla. Uuden toimintamallin opetteluun sisältyy jo sinällään riskejä. Palkkausjärjestelmäuudistusten tavoitteena on usein ollut kannustava ja oikeudenmukainen palkkojen porrastus. Tavoitteeseen pääseminen voidaan kuitenkin vesittää säilyttämällä vanhasta järjestelmästä osia, jotka ovat kyllä totuttuja, mutta joilla ei ole tekemistä uuden palkkausjärjestelmän perusperiaatteiden kanssa. Kannustavien osien puuttuessa tai niiden merkityksen jäädessä vähäiseksi palkkausjärjestelmän liittäminen organisaation tavoitteisiin ja strategiaan ei onnistu. Tehdyillä uudistuksilla on myös ollut ansioita korottava vaikutus, koska yleisesti kenenkään palkka ei ole uudistusten yhteydessä laskettu, mutta joidenkin palkkoja on yleensä nostettu. Ansiotason nousun ei kuitenkaan pitäisi olla uudistusten tavoitteena, vaan kannustavuuden ja oikeudenmukaisuuden paranemisen. (Hakonen ym. 2005b, 281-282.)

Vaikka olisi onnistuttu luomaan rakenteeltaan organisaation tavoitteisiin sopiva palkkausjärjestelmä, voi se rämettyä nopeastikin, jos sitä ei kyetä ylläpitämään. Rämettymisellä tarkoitetaan sitä, että järjestelmää käytetään tavalla tai toisella väärin. Rämettyminen voi ilmetä esimerkiksi perusteettomina tehtävien vaativuustasojen nostoina, vaikka tehtävien sisällöissä ei ole tapahtunut muutosta. Toisin sanoen vähäisemmästä vaativuudesta huolimatta osa työntekijöistä on siirretty joko neuvotteluteitse tai muuten korkeampaan palkkaluokkaan. Vastaavasti toisten tehtävien vaativuustaso on voitu pitää entisellään tehtävien vaativuuden lisääntymisestä huolimatta. Nämä vaikutukset voivat yhdessä johtaa palkkaporrastuksen toimimattomuuteen. Rämettymisen tunnusmerkkinä voidaan pitää myös sitä, että palkkaporrastus katoaa ja useimmat tehtävät kuuluvat saman palkkaryhmään, joka on porrastuksen yläpäässä. Rämettymiseen voi johtaa myös se, että palkkausjärjestelmää ei kyetä uudistamaan organisaation muuttuessa. On myös yleistä, että järjestelmän puutteita on vuosien varrella pyritty korjaamaan erilaisilla lisillä ja kytkennöillä. Tämä johtaa siihen, että järjestelmä ei ole pelkästään huonosti toimiva vaan myös vaikeasti ymmärrettävä. Mikäli järjestelmä on päässyt rämettymään voi sen uudistaminen osoittautua merkittävästi vaikeammaksi kuin hyvin ylläpidetyn mutta muuten vanhentuneen palkkausjärjestelmän uudistaminen. (Hakonen 2005b, 281; Hakonen ym. 2011, 38; myös esim. Glassman ym. 2010, 235-237. )

### 2.7.1 Teoreettinen näkökulma toimivuuteen

Palkkausjärjestelmälle ja sen toimivuudelle asetettuja vaatimuksia voidaan tarkastella yhteensopivuuden kautta. Organisaation tehokas toiminta on kontingenssiteorian mukaan riippuvainen sen tehtävien, ympäristön ja jäsenten tarpeiden yhteensopivuudesta sen rakenteiden ja toimintojen kanssa (Balkin & Gomez-Meija 1987). Yhteensopivuusteoria on yksi yleisimmistä lähestymistavoista palkitsemisjärjestelmän toimivuuden arviointiin. Palkitsemisen toimivuuden ja kehittymisen kannalta keskeinen seikka on sen yhteensopivuus organisaation strategian, tavoitteiden rakenteen ja toimintatapojen kanssa. (Vartiainen & Kauhanen 2005, 17; Lahti 2005, 8 ja 34; Gomez-Meija & Balkin 1992, Gomez-Meija ym. 2010.)

Yksi malli hahmottaa yhteensopivuuden toimivuutta organisaatiossa on Lawlerin tähtimalli. Mallissa yhteensopivuuden kokonaisuus muodostuu viidestä keskeisestä tekijästä; organisaation strategia ja rakenne, organisaation kokonaispalkitsemisen rakenne, henkilöstö ja organisaation prosessit. Yhteensopivuudella kuvataan sitä, miten hyvin nämä tekijät sopivat yhteen ja mahdollistavat organisaation tavoitteiden saavuttamisen. (Lahti 2005, 35; Moisio & Salimäki 2005, 176; Lawler 1990.)



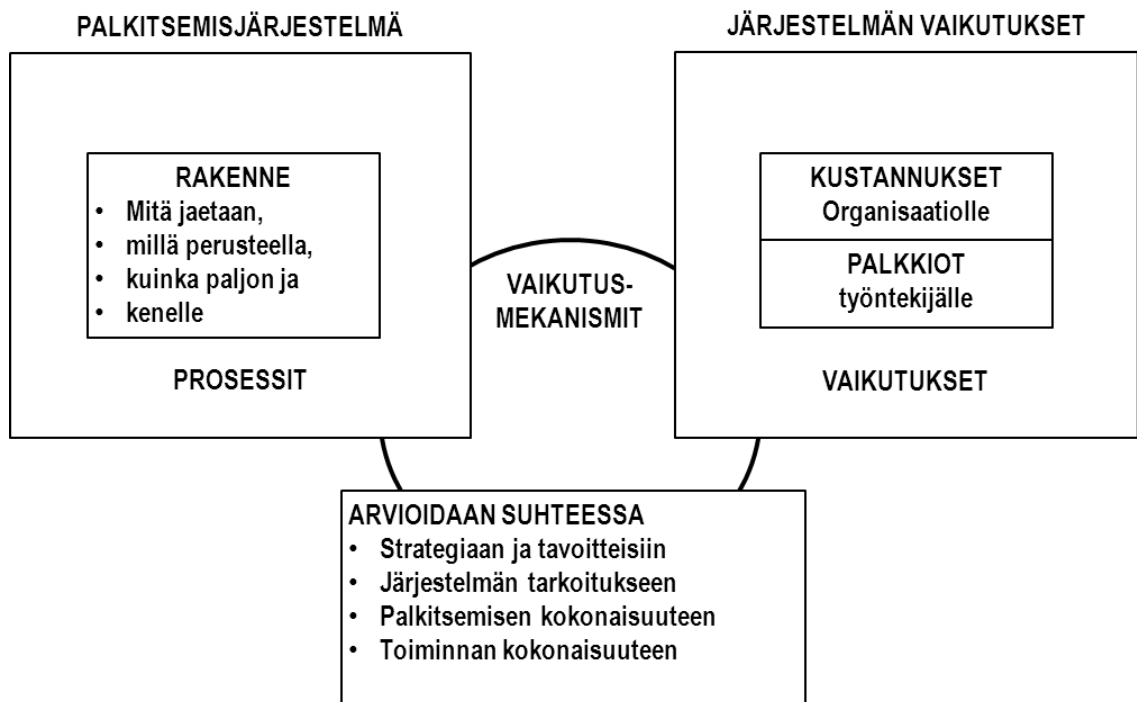
Kuva 7. Organisaation toimintajärjestelmien yhteensopivuus. (Lawler 1996)

Mikäli organisaation suoritusta halutaan muuttaa, täytyy kaikkien edellä mainittujen elementtien muuttua, jottei organisaatio joudu epätasapainoon (Lawler 1990 ja 1996; myös Ylikorkala ym. 2005a, 283; Lahti 2005, 35.)

Organisaation tehokkuus riippuu näin ollen yhteensopivuushypoteesin mukaisesti organisaation kyvystä rakentaa sellainen yhteensopivien alijärjestelmien rakenne, joka on yhteensopiva toimintaympäristön kanssa ja sopeutuu siinä tapahtuviin muutoksiin. Organisaation menestymisen ja säilymisen edellytys on, että sen alijärjestelmät, rakenteet ja johtamisjärjestelmä tukevat toisiaan. Palkkausjärjestelmän tulee olla yhteensopiva organisaation muiden osajärjestelmien kanssa sekä kehittyä niiden mukana toimiakseen parhaalla mahdollisella tavalla. Palkkausjärjestelmää arvioidaan tarkastelemalla sen yhteensopivuutta organisaation muiden osajärjestelmien ja strategian sekä tavoitteiden kanssa. (Lahti 2005, 9 ja 34; Vartiainen & Kauhanen 2005, 17; Lahti ym. 2004, 14; Lawler 1990 ja 1996)

## 2.7.2 Palkitsemisjärjestelmän ja sen toimivuuden arviointi

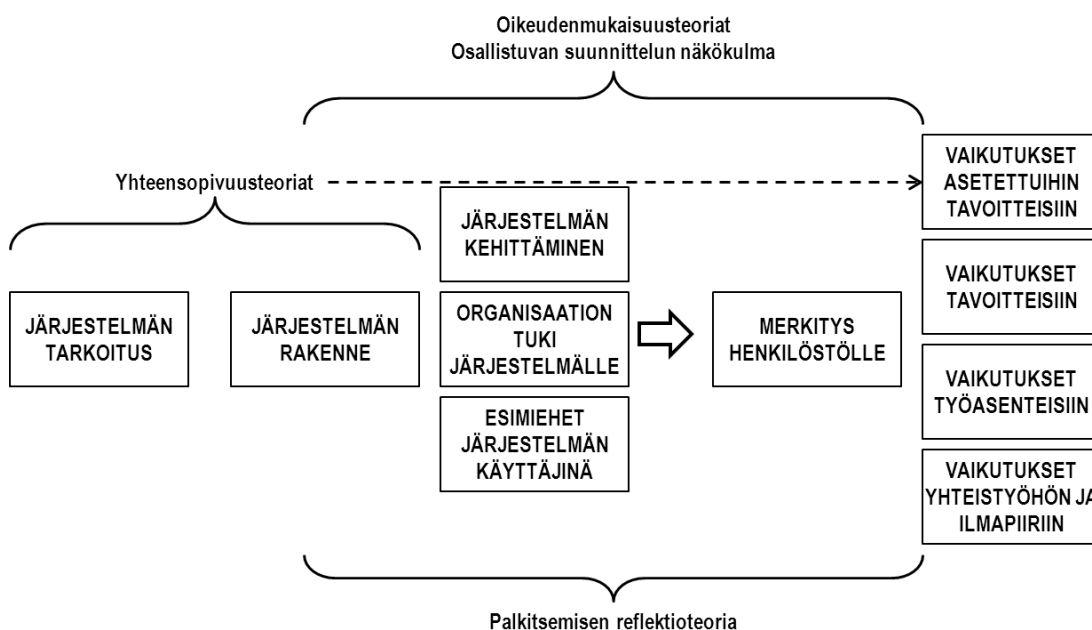
Palkitsemisjärjestelmän kokonaisuuden arvioinnin tavoite on tehdä se näkyväksi ja johdettavaksi. Sillä tarkoitetaan yksinkertaisimmillaan, että kuvataan tarkasti kaikki käytössä olevat palkitsemistavat ja kuvataan kunkin tarkoitus palkitsemisen kokonaisuudessa. Tämän perusteella voidaan laskea eri palkitsemistapojen kustannukset ja seurata niiden kehitystä, toimivuutta sekä kehittämistavoitteita. Palkitsemisjärjestelmän toimivuuden arvioinnin tavoitteena on puolestaan tarkasteltavan järjestelmän toimivuuden konkreettinen parantaminen. Toimivuuden arvioinnin kohteena ovat arvioitavan järjestelmän rakenne ja prosessit sekä henkilöstön kokemukset ja järjestelmän vaikutukset. Palkitsemisjärjestelmää arvioidaan suhteessa sen tarkoitukseen sekä palkitsemisen ja organisaation toiminnan kokonaisuuteen. Vaikutusmekanismeilla on tunnistettu yhteys henkilöstön kokemuksiin järjestelmästä. Toimivuuden arviointiin ei kuitenkaan päästä pelkkien työilmapiirikyselyiden palkitsemista koskevien kysymysten, motivaatiotekijöiden arvioinnin tai palkitsemisjärjestelmän kritiikin avulla. Arvioinnissa toiminnan kokonaisuuden lähtökohtana ovat yhteensopivuusteorian mukaisesti organisaation strategia ja tavoitteet. Muut osatekijät, kuten organisaation rakenne, prosessit, henkilöstö ja palkitseminen pyritään sovittamaan niihin ja keskenään yhteensopiviksi. (Hakonen ym. 2005b, 297-298; Hakonen 2005, 311 ja 313; myös esim. Brown 2008, 27-29.)



Kuva 8. Palkitsemisjärjestelmän toimivuuden arvioinnin käsitteitä (Hakonen ym. 2005b)

Palkitsemisjärjestelmän arvioinnista voidaan tunnistaa neljä vaihetta. Ensimmäisessä vaiheessa kuvataan käytettävä järjestelmä ja verrataan sitä muihin vastaaviin järjestelmiin. Arvioitavan järjestelmän kuvauksella selvitetään muun muassa sen tarkoitus ja tavoitteet, säännöt, kohderyhmä, rakenne sekä järjestelmään tehdyt kehittämistoimenpiteet ja muutokset. Toisessa vaiheessa selvitetään järjestelmän toimivuutta keräämällä henkilöiden kokemuksia järjestelmästä, kuten esimerkiksi ollaanko järjestelmään tyytyväisiä ja koetaanko se oikeudenmukaiseksi. Kolmannessa vaiheessa kerätään tietoa järjestelmän vaikutuksista. Tämä tapahtuu tarkastelemalla kustannuksia ja tunnuslukuja sekä henkilöstön kokemuksia järjestelmän toimivuudesta ja sen vaikutuksista. Järjestelmän vaikutusten arviointi on osa toimivuuden arviointia. Viimeisessä vaiheessa tehdään arvio järjestelmän toimivuudesta ja annetaan suosituksia sen kehittämiseksi. Arvio järjestelmän toimivuudesta on käytännössä yhteenveto edellisistä vaiheista, jossa haasteena on löytää juuri arvioitavan järjestelmän kannalta oleelliset seikat. (Hakonen ym. 2005b, 299-301, Hakonen 2005, 312; myös esim. Brown 2008, 31-34.)

Tässä tutkimuksessa toimivuuden arvioinnin teoreettista näkökulmaa tukee Aalto-yliopiston BIT Tutkimuskeskuksen Palkitsemisen tutkimusohjelmassa kehitetty palkitsemisen toimivuusmalli. Malli perustuu tulospalkkauksen toimivuuden selvittämiseksi kehitettyyn tulospalkkauksen toimivuusmalliin, mutta soveltuu myös palkitsemisen toimivuuden tarkasteluun. Malli kehitettiin vastaamaan kysymykseen, mikä saa tulospalkkauksen tuottamaan haluttuja vaikutuksia. (Hulkko ym. 2005, 203; Hakonen ym. 2004). Tällä valinnalla on haluttu lisätä tutkimuksen vertailtavuutta muuhun Suomessa tehtyyn palkitsemistutkimukseen.



Kuva 9. Palkitsemisjärjestelmän toimivuuden osa-alueet (Hulkko ym. 2005)



Toimivuusmallissa palkitsemisjärjestelmää tarkastellaan kymmenen osa-alueen kautta (Kuva 9): tarkoitus, rakenne, kehittäminen, tuki järjestelmille, esimiehet käyttäjinä, merkitys henkilöstölle, vaikutukset asetettuihin tavoitteisiin, toimintaan, yhteistyöhön ja ilmapiiriin sekä työasenteisiin. Viisi ensiksi mainittua osa-aluetta kuvaavat asioita, joihin organisaatiossa voidaan vaikuttaa suunnittelun ja toteutuksen kautta eri tavoin. Nämä viisi elementtiä ovat perustana palkitsemisen vaikutuksille. Mallin perusoletetuksena on, että organisaatio voi vaikuttaa palkitsemisen toimivuuteen kehittämällä sen tarkoitusta, rakennetta ja toteuttamista. (Hulkko ym. 2005, 203; Hakonen ym. 2005a, 11.)

Toimivuusmalli pohjautuu useisiin tutkimusperinteisiin ja teorioihin. Ajatuksena on tarkastella palkitsemisjärjestelmää kahdesta näkökulmasta. Suunnittelun näkökulma perustuu edellä mainittuun yhteensopivuusteoriaan. Yhteensopivuusteorian mukaisesti palkitsemisjärjestelmän tulee olla yhteensopiva organisaation tavoitteiden kanssa, jotta se edesauttaa organisaation kannalta olennaisten tavoitteiden saavuttamista. Kokemusten näkökulman taustalla on organisaatiopsykologinen lähestyminen, jossa perusteena on yksilön kokemus ja henkilökohtainen tulkinta vaikutusten synnyssä. Organisaatiopsykologisia tutkimusperinteitä ja teorioita ovat palkitsemisen reflektioteorian lisäksi oikeudenmukaisuuden, tiedon, tyytyväisyyden sekä osallistuvan suunnittelun merkityksen tutkiminen. Tämän lähestymistavan pyrkimyksenä on selvittää ihmisten käyttäytymistä palkitsemisjärjestelmän kohteena. (Hulkko ym. 2005, 203; Hakonen ym. 2005a, 12.)

Palkkausjärjestelmää tarkasteltaessa ovat sen rakentamiseen vaikuttaneiden seikkojen lisäksi keskeisiä tavat, joilla sitä sovelletaan, ylläpidetään ja kehitetään. (Hakonen ym. 2005a). Järjestelmää luotaessa on tärkeää, että henkilöstö ymmärtää sen taustalla olevat perusteet ja kokee tulevansa oikeudenmukaisesti kohdelluksi. Järjestelmiä käytettäessä ja kehitettäessä korostuvat avoimuus, johdonmukaisuus, palaute ja siihen suhtautuminen sekä järjestelmän läpinäkyvyys. Palkitsemisjärjestelmän voidaan tulkita olevan osa työilmapiiriä, mikäli johtaminen on palautteen antamiseen perustuvaa, osallistavaa ja osaamisen kehittämistä tukevaa. (Vartiainen & Kauhanen 2005, 27.)

## 2.8 Valtion palkkatilastointiluokitus

Merkittävänä tekijänä valtion palkkausjärjestelmän toimivuuden sekä tasa-arvon toteutumisen arvioinnissa on mahdollisuus verrata rakenteellisesti eri tavoin muodostettuja järjestelmiä toisiinsa (Vrt. Valtiovarainministeriö 2007b). Työkaluksi tähän käyttöön on luotu valtion palkkatilastointiluokitus (VPL).

Palkkatilastointia on perinteisesti vaikeuttanut niin Suomessa kuin kansainvälisestikin yhtenäisten maailmanlaajuisten luokitusstandardien puuttuminen. Käytetyt luokitusstandardit ovat perustuneet muihin kuin varsinaisesti palkkatilastointiin suunniteltuihin tietotarpeisiin. Suomessa on toisena merkittävänä palkkatilastointiin vaikuttaneena tekijänä ollut palkkatilastoaineistojen perustuminen työntantajakohtaisiin rekisteritietoihin, mikä on vaikeuttanut keskenään yhteensopivien tilastotietojen tuottamista yhtenäisiin tilastointitarpeisiin. Palkkatilastointia on kehitetty työnantajien toimesta lähinnä omien palkkausjärjestelmien ja alakohtaisten tarpeiden, kuten oman henkilöstöjärjestelmän, näkökulmasta. Sillä on myös lähtökohtaisesti pyritty myös palvelemaan omia sopimustoiminnan tarpeita. (Valtion työmarkkinalaitos 2002, 5)

Tarve aikaisempaa yksityiskohtaisemmin luokitetulle, monipuolisemmalle ja laadukkaammalle palkkatilastotiedolle tunnistettiin 1990-luvun alussa, kun valtiolla alettiin uudistaa palkkausjärjestelmiä palkkapoliittisen ohjelman periaatteiden mukaisesti. Ymmärrettiin, että valtiotyönantaja tulisi tulevaisuudessa tarvitsemaan näitä työkaluja uusien palkkausjärjestelmien toimivuuden arvioimiseksi. Palkkapoliittisen ohjelman periaatteita seuraten haluttiin, että palkan tasoa ja rakennetta koskevien ratkaisujen tekoa tuetaan myös työnantajien välisellä yhteistyöllä sekä mahdollisimman kattavalla informaatiojärjestelmällä. Näistä lähtökohdista aloitettiin valtion palkka-analyysien ja uuden valtion palkkatilastointiluokituksen (VPL) kehittäminen. Tavoitteena valtion palkka-analyysi -järjestelmän kehittämisessä oli tukea valtion uusien palkkausjärjestelmien palkkatilastointia. Uuden rakennettavan palkkatilastointiluokituksen rakentamisen tuli perustua työn vaativuuden aikaisempaa parempaan huomioimiseen palkkatilastoinnissa sekä mahdollistaa kattavien alakohtaisten palkkatilastojen tuottaminen ja palkkatietojen monipuolinen analysointi. (Valtion työmarkkinalaitos 2002, 6.)

VPL-järjestelmä on Suomessa pääasiassa työnantajakäyttöön kehitetty erilaisten palkkausjärjestelmien tilastollinen analyysijärjestelmä, jonka tietoja hyödynnetään myös tilastoyhteistyössä ammattijärjestöjen kanssa. Sen pohjaksi otettiin Ruotsin valtionhallinnossa käytössä oleva luokitusstandardi (TNS = Tjänstegöringsnomenklatur för Staten), jonka katsottiin olevan perusteiltaan sovelias luokitusjärjestelmä. Valtionhallinnon olosuhteet ja

toimintatavat Ruotsissa vastaavat eniten oman valtionhallintomme toimintoja ja tehtäviä. Työnantajan näkökulmasta TNS-järjestelmän käyttöä VPL-järjestelmän pohjana puolsi mahdollisuus saada luotettavia valtionhallinnon palkkavertailutietoja soveltamalla samoja luokitusstandardeja sekä Suomessa että Ruotsissa. Merkittävin ero käytettävien järjestelmien välillä on työn vaativuuden luokittelussa. Ruotsissa luokittelu vaativuustasoihin tapahtuu manuaalisesti yhteistyössä ammattijärjestöjen kanssa. Suomessa luokittamistyöhön käytetään virastojen omia, palkkausjärjestelmien luonnin yhteydessä sekä niiden ylläpidossa syntyneitä, työn vaativuuden kokonaisarvioita (Valtion työmarkkinalaitos 2002, 6; Valtiovarainministeriö 2011, 39.)

### 2.8.1 Valtion palkka-analyysijärjestelmän luokitustekijät

Kaikki valtioon palvelussuhteessa olevat henkilöt luokitetaan Valtion palkkatilastointiluokituksen mukaan. Valtion palkka-analyysijärjestelmässä käytetään erillisiä, erityisesti valtion palkka-analyysijä varten kehitettyjä, luokitustekijöitä:

- tilastoperhe -luokitus
- työn vaikeusasteen taso -luokitus
- tehtävätaso -luokitus
- organisaatiotaso -luokitus

Käytännössä luokitustyö on pyritty toteuttamaan yksilötasolla kussakin valtion virastossa erikseen. Yleinen vaativuusluokitus luodaan VPL -järjestelmään virastojen toimittamien omien vaativuudenarviointijärjestelmän mukaisten, vaativuus pisteiden tai -luokkien perusteella. Tilastoperhe-luokituksessa henkilöstö luokitellaan henkilöstöryhmiin heidän hoitamiensa töiden ja tehtävien pääasiallisen sisällön perusteella. VPL:n erilaisia tilastoperhe -luokkia on 109 kpl, kuten esimerkiksi sotilaallinen työ. Työn vaikeusasteen taso -luokituksessa henkilöstö luokitellaan seitsemään luokkaan tehtyjen työn vaativuuden arviointien antamien kokonaisarviointitulosten perusteella. Tehtävätaso -luokituksessa henkilöstö luokitellaan neljään luokkaan heidän hoitamiensa tehtäviin sisältyvien johtamis- ja esimiestehtävien perusteella. Sen mukaan, mille organisaation tasolle heidän hoitamansa virka tai toimi sijoittuu organisaation virallisessa organisaatiossa, henkilöstö luokitellaan neljään luokkaan organisaatiotaso -luokituksessa. Vaikka kaikki edellä mainitut luokitustekijät tulisi määritellä lähtökohtaisesti yhtä aikaa, on luokitus jouduttu käytännössä toteuttamaan asteittain siten, että ensiksi on hyödynnetty työn vaativuuden arvioinnin tiedot työn vaativuustaso -luokituksessa. (Valtion työmarkkinalaitos 2002, 16-18; Valtiovarainministeriö 2011, 97-103.)

Kussakin valtion organisaatiossa on asetettu on työt asetettu työn tekijältään edellyttämien vaatimusten mukaiseen suhteelliseen järjestykseen työn vaativuuden arviointien tuloksena. Valtion palkkatilastoinnin yhteydessä ei ole tarvetta muuttaa näitä arvioita. Tällä tavalla varmistutaan siitä, että henkilöt ovat VPL:n työn vaikeusasteen taso -luokituksessa täsmälleen samassa järjestyksessä kuin viraston omassa työn vaativuuden arvioinnissa. Järjestelmänhaltijat ovat määritelleet karkeiden tilastollisten riippuvuustietojen avulla standardoitujen työn vaativuudenarviointijärjestelmien (esim. Hay) ja VPL -järjestelmän työn vaativuustaso -luokituksen välisen yhteyden. Valtion palkkatilastointiluokituksen ja räätälöityjen työn vaativuusarviointijärjestelmien (esim. ColumbusPro) sekä kaikkien itse kehitettyjen vaativuusarviointijärjestelmien välinen tilastollinen riippuvuus määritellään kustakin järjestelmästä organisaatiokohtaisesti tehdyn vaativuusanalyysin avulla. Tilastollisen riippuvuuden perustana analyysin toteuttamisessa käytetään hyväksi Hay -vaativuusarviointijärjestelmää sekä sen tilastollista riippuvuutta VPL -järjestelmään. Omalla järjestelmällä saatuja tuloksia verrataan Hay -järjestelmällä analysoituihin tehtävien vaativuustasoihin. Linkki omien ja yleisten vaativuusasteiden välille luodaan paaluttamalla. Tällä tarkoitetaan palkkausjärjestelmän asiantuntijoiden ja konsultin välistä tilaisuutta, jossa analysoidaan organisaation eri tasoilta 10–12 edustavaa virkaa/tointa uuden palkkausjärjestelmän eri vaativuusryhmistä vähiten vaativista tehtävistä vaativimpiin. Analyysit on toteutettu standardoidun arviointijärjestelmän avulla, jotta arviointien yhdenmukaisuus säilytetään mahdollisimman samanlaisena eri organisaatioissa. (Valtion työmarkkinalaitos 2002, 17-18; Valtiovarainministeriö 2011, 40.)

## 2.8.2 Yleiset työn vaativuuden tasot

Työn vaikeusasteen tasoluokille on kunkin valtion palkkausjärjestelmään piiriin kuuluvan järjestelmän sisällä omat järjestelmäkohtaiset luokituksensa. *Yleisillä työn vaativuuden tasoilla* tarkoitetaan tässä tutkimuksessa valtion palkka-analyysijärjestelmässä käytettäviä työn vaativuuden tasoja. Tasot on kuvattu sen mukaisesti, mitä työ tekijältään edellyttää kullakin tasolla.

Luokituksen alimmalle tasolle, tasolle 8, sijoittuvat avustavat työt. Avustavilla töillä tarkoitetaan yksittäisiä rutiinitehtäviä, joissa työ tehdään annettujen yksilöityjen ohjeiden mukaisesti. Tasolle 7 sijoittuvat ammattitaitoa vaativat työt. Niissä työtehtävät muodostavat yhteneväisen toiminnallisen rutiinin eli työ tehdään useassa vaiheessa, mutta yksilöityjen ohjeiden mukaan. Ammattitaidolla tarkoitetaan sitä, että työstä selviytyminen edellyttää menetelmien ja tekniikkojen tuntemusta. Tasolla 6 ovat erityisammattitaitoa vaativat työt ja useat työnjohdolliset työt. Tällä tasolla työtä on helpotettu vain yleisillä ohjeilla, joten työn tekeminen edellyttää säännöllistä omien ratkaisujen ja menetelmien valintaa. (Valtiovarainministeriö 2011, 97; Valtion työmarkkinalaitos 2002, liite 4.)

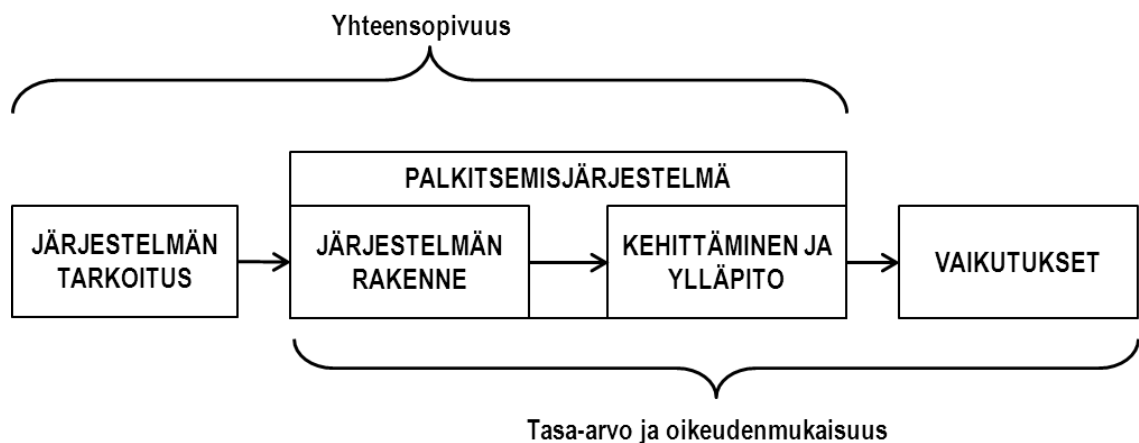
Asiantuntija- ja ryhmävastaavien työt sijoittuvat tasolle 5. Näissä tehtävissä vain työn päätulokset ovat valvottuja, joten työ on tehtävä täysin itsenäisesti. Työssä ratkaistavaksi tulevat ongelmat ovat mutkikkaita, mutta ne on pääosin kuvattu ja määritelty. Työskentely tämän tason tehtävässä edellyttää perusteellista teoreettista ja käytännöllistä tietotaitoa sekä kokemusta käytännöistä ja menetelmistä. Tasolle 4 sijoittuvat erikoisasiantuntijat ja yksikköpäällikkötehtävät. Työskentely näissä tehtävissä edellyttää laajaa ja perusteellista osaamista omalla työalueella. Tehtävissä edellytetään huomattavassa määrin suunnittelua, menetelmien ja tekniikan kehittämistä ja arviointia. Työn luonteeseen kuuluu, että vaatimukset ja ongelmat ovat vain osittain kuvattuja ja määriteltyjä, joten työ on tehtävä hyvin yleisten ohjeiden mukaan.

Tasolle 3 sijoittuvat kansalliset asiantuntijat sekä toimiala-, osasto- ja aluepäällikkötyöt. Työ edellyttää näissä tehtävissä monenasteisten ongelmanratkaisujen tekoa, joilla on suuri merkitys organisaation toiminnalle. Eteen tulevia ongelmia ei ole kuvattu täydellisesti ja ne voidaan ratkaista monin eri tavoin, joiden vaikutus organisaatiolle on erilainen. Työtä tällä tasolla luonnehditaan progressiiviseksi ja innovatiiviseksi. Johtavassa asemassa olevissa tehtävissä muotoillaan sekä uudelleen asetetaan tavoitteita ja strategioita. Tällä tasolla tehdään organisaation pitkän tähtäimen suunnitelmia sekä kehitetään työ- ja resurssimenetelmiä. Ylimmällä tasolla, tasolla 2, toimivat kansainväliset asiantuntijat ja huippujohto. Tämän tason tehtävät sisältävät johtamista organisaatioissa tai toiminnoissa, joissa vähintään 2-5 lähintä alaista toimii tehtävissä, jotka sijoittuvat vaativuustasolle 3. (Valtiovarainministeriö 2011, 97-98; Valtion työmarkkinalaitos 2002, liite 4.)

## 2.9 Palkkausjärjestelmän arviointi tässä tutkimuksessa

Aikaisemmissa tutkimuksissa on selvitetty palkitsemisen toimivuutta nimenomaisesti henkilöstön kokemusten kautta eli toisin sanoen palkitsemisen merkitystä henkilöstölle (Esim. Ikävalko ym. 2011; Leinonen ym. 2012). Tämän tutkimuksen tavoitteena on pureutua järjestelmän rakenteeseen ja sen kehittymiseen sekä pyrkiä arvioimaan kokonaisuuden toimivuutta. Järjestelmän rakennetta ja sen kehittymistä lähestytään tehtävien vaativuudenarvioinnin kautta yhteensopivuuden ja tasa-arvon näkökulmista. Tutkimuksella pyritään siis tavallaan täydentämään jo aloitettua toimivuuden arviointia. Aikaisemmissa tutkimuksissa tehtyjä havaintoja ja johtopäätöksiä voidaan myös osaltaan pitää teoriana, johon tämän tutkimuksen havaintoja verrataan. Nämä tulokset toimivat sekä tarkastelua ohjaavan teorian roolissa että teoriana, joihin tämän tutkimuksen tuloksilla pyritään saamaan vahvistusta.

Edellä kuvattua palkitsemisen toimivuusmallia sovelletaan tässä tutkimuksessa yksinkertaistetusti vaativuudenarvioinnin sekä tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden näkökulmista. Toimivuuden tarkastelu jaotellaan tarkoitukseen, palkitsemisjärjestelmään ja vaikutuksiin. Palkitsemisjärjestelmää jaetaan edelleen rakenteeseen ja prosesseihin.



Kuva 10. Tutkimuksessa käytetyt toimivuuden tarkastelun osa-alueet

Palkitsemisjärjestelmän tarkoitus vaihtelee sen käyttötarkoituksen mukaan. Järjestelmän tarkoitus on yleensä kirjattu osaksi henkilöstöstrategiaa ja kuvattu palkitsemisstrategiana tai palkkapolitiikkana. Palkitsemisjärjestelmän tarkoituksen tulisi olla yhteensopiva organisaation strategian kanssa. Tämän toteutuessa palkitsemisjärjestelmä ilmentää organisaation tavoitteita palkkapolitiikan muodossa.

Palkitsemisjärjestelmän perustana ovat sen rakenteet. Rakenteet määrittelevät esimerkiksi, ketkä kuuluvat järjestelmän piiriin, minkä suuruiset lisät, palkkiot tai edut ovat ja miten ne jakautuvat eri henkilöiden kesken. Palkitsemisjärjestelmän rakenteita ilmentävät tässä tutkimuksessa vaativuudenarviointijärjestelmä ja siihen liittyvä palkkarakenne. Palkitsemisjärjestelmän prosesseista mielenkiinto kohdistuu järjestelmän kehittämiseen ja ylläpitoon. Palkitsemisjärjestelmän tulisi vaikuttaa myönteisesti niiden tavoitteiden saavuttamiseen, joita sille on asetettu sekä tukea organisaation kannalta tärkeiden tavoitteiden saavuttamista. Vaikutuksia arvioidaan tässä yhteydessä tarkastelemalla tunnuslukuja ja kustannuksia sekä yhdistäen nämä havainnot aikaisempiin henkilöstön kokemuksiin järjestelmän toimivuudesta ja sen vaikutuksista.

Yhteensopivuutta tarkastellaan kahdesta näkökulmasta. Palkitsemisjärjestelmän rakenteen näkökulmasta yhteensopivuutta arvioidaan käytettävien vaativuudenarviointijärjestelmien ja palkkarakenteen yhteensopivuuden kautta. Yhteensopivuudella tarkoitetaan tässä yhteydessä sitä, miten hyvin järjestelmän rakenne mahdollistaa yhteensopivuuden toteutumisen. Järjestelmän kehittymisen arvioinnissa huomio kiinnittyy siihen, miten järjestelmän osat ovat muuttuneet suhteessa toisiinsa. Yhteensopivuusteorian mukaisesti yhden osan muuttuessa tulisi myös muiden muuttua vastaavasti. Palkitsemisen kokonaisuuden arvioinnissa huomio kiinnittyy siihen miten hyvin tai huonosti palkitsemisjärjestelmä noudattaa organisaation julkilausuttua palkitsemisstrategiaa ja palkkapolitiikkaa.

Palkkauksellisen tasa-arvon toteutumista tutkimuksessa arvioidaan sukupuolten ja henkilöstöryhmien välisen tasa-arvon näkökulmasta. Tässä raportissa palkkausjärjestelmän tasa-arvoisuutta lähestytään samapalkkaisuusperiaatteen mukaisesti: naisille ja miehille tulee maksaa samasta ja samanarvoisesta työstä samaa palkkaa sopimusaloista riippumatta. Oikeudenmukaisuus jaetaan palkitsemistutkimuksessa yleensä menettelytapojen, vuorovaikutuksen ja jaon oikeudenmukaisuuteen.

Jaon oikeudenmukaisuudella tarkoitetaan palkkioiden jakoperusteita – esimerkiksi millä perusteella palkkaa maksetaan. Tätä voidaan pitää myös yhtenä osana palkkausjärjestelmän rakenteen arviointia (Hulkko ym. 2002). Menettelytapojen oikeudenmukaisuus liittyy päätöksentekoprosessiin eli prosessiin, jonka kautta päädytään päätökseen palkitsemisen toteuttamisesta. Kuinka yksilöitä kohdellaan tässä prosessissa määrittää ihmisten välisen vuorovaikutuksen oikeudenmukaisuuden. Tässä tutkimuksessa palkkausjärjestelmän oikeudenmukaisuutta tarkastellaan jaon oikeudenmukaisuuden näkökulmasta. Menettelytapojen ja vuorovaikutuksen oikeudenmukaisuus vaikuttavat siihen, miten jaon oikeudenmukaisuutta arvioidaan. (Vrt. esim. Ylikorkala ym. 2005b, 26 ja 39.)

### 3. TUTKIMUSASETELMA

Tutkimukseni on laadullinen tapaustutkimus, jossa tavoitteena on tutkimuskohteen - Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän ja sen kehittymisen - kuvaaminen, ymmärtäminen ja arviointi. Tämän luvun tarkoituksena on kuvata ja perustella käyttämäni tutkimusote sekä - metodit. Lisäksi perustelen tutkimusaiheeseen tekemäni rajaukset sekä esittelen käyttämäni tutkimusaineistot.

#### 3.1 Tutkimusote ja -metodit

Tavoitteena tutkimuksessa on Puolustusvoimien palkkausjärjestelmässä tapahtuneen muutoksen kuvaaminen ja arviointi ilmiönä. Tapaus on näin ollen määritelty käytäntölähtöisesti. (Häikiö ja Niemenmaa 2007, 47.) Tämä johtaa siihen, että vasta kontekstin ymmärtäminen ja aineiston kerääminen antaa edellytykset ymmärtää tapausta ja osoittaa, mitkä teoriat ja metodit toimivat parhaiten. Tutkimuksen laadullista lähestymistapaa tuetaan lähdeaineiston määrällisellä tarkastelulla.

##### 3.1.1 Tapaustutkimus

Tapaustutkimuksen käsitettä käytetään usein erheellisesti viittaamaan käytettyyn tutkimusmetodiin. Tapaustutkimus tulee kuitenkin ymmärtää laajemmin tutkimustapana tai -strategiana. Tapaus ymmärretään tapaustutkimuksessa toisin kuin esimerkiksi tilastollisessa tutkimuksessa, jossa tapauksella tarkoitetaan tilastollista yksikköä. Tapaustutkimuksessa kohde on pääsääntöisesti tapaukseen liittyvä ilmiö tai tapahtumien kulku. (Fitzgerald ja Dopson 2009, 466; Laine ym. 2007, 9-11.).

Tapaustutkimus soveltuu tutkimusotteeksi, kun tutkimuksella on tarkoitus selvittää asian tilaa todellisessa elämässä eli tilanteessa, jota tutkija ei voi keinotekoisesti järjestää (Häikiö ja Niemenmaa 2007, 43; Mäkelä 1998, 52-57; Syrjälä ym. 1994, 11; Yin 2003a). Tapaustutkimuksen tarkoituksena voi olla ilmiöiden tai tapahtumien kuvaaminen, teorian muodostaminen tai sen testaaminen. Tapaustutkimukselle on luonteenomaista, että tutkimuksen kohteena olevasta tapauksesta pyritään keräämään tietoja mahdollisimman monipuolisesti. Tämä ei siis sulje pois myöskään tilastollisen aineiston käyttöä tapauksen ymmärtämiseksi. (Eisenhardt 1989, 535; Syrjälä ym. 1994, 11-13; Yin 2003a, 21-24.)



Tapaustutkimuksessa kuvailulla tarkoitetaan tapahtuman tai ilmiön osien ja kokonaisuuden paljastamista. Kuvaaminen edellyttää tapauksen ymmärtämistä, millä tarkoitetaan tapahtuman yhteen liittävien tekijöiden selvittämistä. Selittämisellä tarkoitetaan tässä yhteydessä tapahtuman suhteuttamista laajempaan kokonaisuuteen, joka on johtanut sen syntymiseen ja kehittymiseen. (Fitzgerald ja Dopson 2009, 466-467; Laine ym. 2007, 9-11.)

Tämä tutkimus on yhden tapauksen tutkimus, joka kohdistuu Puolustusvoimien palkkausjärjestelmään. Tapaustutkimusote soveltuu tähän tutkimukseen, koska tarkoituksena on lisätä ymmärrystä tutkittavasta ilmiöstä sen todenmukaisessa kontekstissa erilaisia lähteitä, tiedonkeruumenetelmiä ja metodeja hyödyntäen. (Esim. Eisenhardt 1989, 534-535; Gummesson 2000, 83-85; Yin 2003a, 1.) Tapaustutkimus soveltuu lähestymistavaksi, kun pyritään tarkastelemaan kokonaisuutta, jonka tarkastelu ei ole perusteltua tai mahdollista ilman siihen liittyvää tapahtumaketjua ja tilannetta.

Tapaustutkimuksessa vallitsee erilaisia näkemyksiä teorian roolista ja päättelyn logiikasta. Laadullinen tapaustutkimus etenee yleensä induktiivisesti empiiriseltä tasolta yleistykseen, kun taas määrällinen tutkimus deduktiivisesti teoreettiselta tasolta hypoteesien testaamiseen ja todentamiseen. Deduktiivisessa lähestymistavassa teoria on täten luotava ennen kuin sitä voidaan testata. Tapaustutkimuksen kohdistuessa aikaisemmin tutkimattomaan ilmiöön ei ole välttämättä etukäteen tiedossa, minkälainen teoreettinen näkökulma ja käsitteistö sopivat parhaiten. Tässäkin tutkimuksessa lähdetään osin liikkeelle aineistosta, josta muokataan tutkimukseen soveltuva tarkastelukehys (Laine ym. 2007, 29.) Teoriaan pohjaavassa tapaustutkimuksessa (esim. Eisenhardt 1989, 536-537; Yin 2003a, 28-33.) korostetaan tapauksen valinnan tärkeyttä, jotta se mahdollistaa teorian testaamisen ja kehittämisen. Myös tapaustutkimuksen sisällä on siis olemassa deduktiivisen ja induktiivisen suuntauksen välinen ero - ollaanko kehittelemässä teoriaa vai koettelemassa sitä. Painotus teorialähtöisyyden (esim. Yin 2003a) ja aineistolähtöisyyden (esim. Stake 1995) välillä riippuukin paljon siitä kuinka paljon käsiteltävää ilmiötä on aikaisemmin teoretisoitu. Tämä tutkimus nojaa aikaisempiin teorioihin, mutta toisessa mielessä kuin deduktiivisessa päättelyssä. Aikaisemman tiedon ja käytännön kokemusten pohjalta muodostetaan tutkijan esiymmärrys tutkittavasta kohteesta ja tarkastelukehikko aineiston käsittelyyn. (Peuhkuri 2007, 147).

Ilmiön teoretisoinnin haasteellisuudesta ja tapausriippuvuudesta johtuen joudutaan tapaustutkimuksessa usein käymään vuoropuhelua teorian ja empirian välillä. Tutkimusotteessa on siten myös abduktiivinen ulottuvuus. Siinä aineistolähtöinen induktiivinen lähestymistapa yhdistyy teorialähtöiseen deduktiiviseen päättelytapaan. (Langley 2007, 419; Ackroyd 2007, 537-538). Tutkimuskohteen kuvaus ja tapauksen mallinnus ei näin ollen synny pelkästään havaintojen pohjalta, kuten induktiivisessa päättelyssä oletetaan. Abduktiivinen päättely alkaa yleensä sovellusten tasolta ja tapahtuu vuorotellen empirian ja teorian tasoilla, muttei mutta ei torju myöskään teoriaa ilmiön taustalla. Päättelyllä pyritään kohti ilmiön mallinnusta, joka on mahdollista vain, jos havaintojen tekoon liittyy jokin johtoajatus. (Tuomi & Sarajärvi 2003, 97 ja 101–102.)

Tapaustutkimuksen metodologiaa kehittäneen Robert K. Yinin (2003a, 39-53) mukaan tapauksen valinta on tärkeää, jotta tutkimus voidaan suunnata oikein ja teoreettinen yleistäminen on mahdollista. Keskeinen kysymys tapaustutkimukseen liittyen koskeekin tulosten yleistettävyyttä. Yin varoittaa käyttämästä tilastollista yleistettävyyttä tapana yleistää tapaustutkimuksen tuloksia (2003a, 31-33). Hänen mukaansa tapaustutkimuksen tuloksia voidaan yleistää analyyttisesti eli käyttämällä tuloksia kyseenalaistamaan tai vahvistamaan aikaisempaa tai kehitettyä teoreettista näkemystä. Teorian paikkansapitävyys varmistuu, kun samaa ilmiötä käsittelevien tutkimusten määrä lisääntyy. Stake viittaa naturalistiseen yleistettävyyteen (Stake 1995, 85-88, myös Syrjälä ym. 1994, 17). Sen mukaisesti lukija voi yleistää ja soveltaa tuloksia omiin kokemuksiinsa tai tapauksiin, kun tapaustutkimus tehdään ja dokumentoidaan perusteellisesti. Tämän tutkimuksen tulosten yleistämistä käsitellään laajemmin raportin lopussa.

### 3.1.2 Tutkimusmenetelmät

Tapaustutkimuksen metodologinen tausta on yhteiskuntatieteissä. Vaikka tässäkin tapaustutkimuksessa käytetään tilastollisia menetelmiä, on niiden merkitys erilainen kuin perinteisessä tilastollisessa tutkimuksessa. Lähtökohtaisesti jo tapauksen määritelmä on erilainen kuin tilastollisessa tutkimuksessa (vrt. kohta 3.1.1). Hypoteettis-deduktiivisesti arvioituna katsotaan usein, että tapaustutkimuksen metodinen kirjo heikentää sen teoreettista painoarvoa, koska tutkimusasetelmien vaihtelu heikentää mahdollisuuksia koota ja vertailla tuloksia. (Peuhkuri 2007, 135.)

Tapaustutkimuksessa kohteena on yleensä pieni joukko tapauksia – usein vain yksi, kuten tässä tutkimuksessa. Tilastollisessa tutkimuksessa aineisto kerätään suppeasta ominaisuuksien joukosta, kun taas tapaustutkimuksessa sama tehdään laajasti tapauksen eri ulottuvuudet huomioiden. Tapaustutkimuksen päätavoite ei ole hallita muuttujia niiden vaikutusten arvioimiseksi. Se kohdistuu siis luonnollisesti ilmeneviin kohteisiin, eikä aineistoa pyritä valitsemaan niin, että se olisi edustava otos tutkittavasta populaatiosta. Tapaustutkimuksen aineisto on pääasiassa laadullista, mutta kuten tässäkin tapauksessa, on keskeinen johtopäätösten perusteena oleva aineisto määrällisessä muodossa. Päämääränä tilastollisessa tutkimuksessa on empiirinen yleistäminen, kun tapaustutkimuksessa tavoitellaan tapauksen ymmärtämistä. Kuten aiemmin mainittiin, tapauksen merkitys voi ilmetä kahdella tavalla; tutkimuksen tulokset voivat olla naturalistisesti tai analyyttisesti yleistettävissä. (Laine ym. 2007, 12; mukailen Hammersley ym. 2000, 234-258)

Tapaustutkimuksen etenemistä eivät ohjaa pelkästään aineistoon tai analyysimetodiin liittyvät käytännön valinnat (Mason 1996, 32). Valintojen taustalla on esiymmärrys kontekstista eli tutkijalla tai tutkimusalalla vallitseva käsitys tutkittavasta aihepiiristä. Tutkimus edellyttää täten sisällöllisten ja metodologisten käsitteiden määrittelyä, vaikka tutkimus on aineistolähtöinen. Tämä on edellytys ymmärryksen ja uuden tiedon lisäämiseksi, jotta tutkimus ei jää perustelemattomiksi väitteiksi ja tutkittavan ilmiön kuvailuksi. (Mm. Yin 2003b, 25.) Tapaustutkimuksessa muokataan teoreettisista käsitteistä analyysiin soveltuvan viitekehys, jossa ilmiötä tarkastellaan. Tässä ilmenee tapaustutkimuksen yksi ulottuvuus; teoria ei suinkaan ole valmis, vaan tutkija muodostaa sen teorian, jota hän tutkimuksessaan käyttää. Näitä teoreettisia lähtökohtia joudutaan tutkimuksen edetessä tarkastelemaan uudelleen ja tarvittaessa täsmentämään, koska aikaisempi tutkimus ei välttämättä tuo esille kaikkea tapauksen teoreettiseen taustaan liittyvää tai tutkimuksen kannalta relevanttia. (Häikiö ja Niemenmaa 2007, 51.)

Tutkittavan tapauksen kontekstin kuvaaminen on tärkeä osa tapaustutkimusta. Kontekstin muodostavat tapauksen ympäristö ja historiallinen tausta. Laajemmin ympäristöllä tarkoitetaan tapauksen toimialaa, toiminta- ja kulttuuriympäristöä sekä esimerkiksi vallitsevaa poliittista tilannetta. Tapauksen lähi- eli tapahtumaympäristö käsittää sen konkreettisen ympäristön, jossa tutkittava prosessi on tapahtunut. Tämä tapahtumaympäristö on osa kontekstia ja määrittää esimerkiksi tapauksen toimijat. Tutkittaessa organisaatiossa tapahtuvaa prosessia kontekstista on tunnistettavissa myös eri tasoja; ulommalla kontekstilla viitataan muun muassa organisaation toimialaympäristöön sekä sen poliittiseen, taloudelliseen ja sosiaaliseen ympäristöön. Sisempi konteksti määrittää organisaation ja tapauksen oman rakenteellisen, kulttuurillisen ja toiminnallisen ympäristön. Tutkittavan tapauksen aikana tapahtuu yleensä myös muita siihen vaikuttavia prosesseja, jotka voivat tapahtua millä tahansa kontekstin tasolla. Vuorovaikutus tapauksen ja kontekstin välillä on molemmin suuntaista ja kumulatiivista. Tapaus muovaa kontekstia ja päin vastoin. Konteksti selittää myös osaltaan tapausta ja tekee sen ymmärrettäväksi. (Pettigrew 1997, 340–341; Eriksson & Koistinen 2005, 7-8.)

Valitun lähestymistavan mukaisesti tutkimuksessa pyritään hyödyntämään sekä aineisto- että menetelmätriangulaatiota. Triangulaatiota voidaankin pitää yhtenä laadullisen tutkimuksen arvioinnin perinteisenä mittarina. Tällä valinnalla pyritään varmistamaan, että tutkimuksen tulokset ovat yhdenmukaiset tai yhdensuuntaiset eivätkä riippuvaisia yhdestä metodologiasta tai aineistosta. Aineistotriangulaatiolla tarkoitetaan tutkimusaineiston keräämistä eri aineistoista ja aineistolähteistä sekä näiden käyttämistä rinnakkain samassa tutkimuksessa. Tässä tutkimuksessa aineisto koostuu virallisista dokumenteista, julkaisuista ja tilastoaineistoista. Laadullisen aineiston ohella käytetään siis määrällistä aineistoa. Usean analyysimenetelmän käyttämistä samassa tutkimuksessa kutsutaan menetelmätriangulaatioksi. Menetelmien välisen triangulaation tarkoituksena on tarkastella tutkimuksen kohdetta usein eri menetelmin. On tunnistettua, että jokaisella metodilla on omat etunsa ja haittansa. Yhdistämällä ne samassa tutkimuksessa pyritään vahvistamaan niiden etuja. Tällä pyritään johdonmukaisuuteen tuloksissa sekä tavoitellaan tutkimuksen luotettavuutta.. (Esim. Laine ym. 2007, 9-11; Eriksson & Koistinen 2005, 40; myös Denzin 1978, 291; Patton 1999, 1193.)

Tutkimuksen kohteena olevaan tapausta lähestytään aluksi laadullisen sisällönanalyysin keinoin, jossa tutkimuksen lähdeaineistoa tarkastellaan eritellen, yhtäläisyyksiä ja eroja etsien sekä tiivistäen. Tutkittavat tekstit voivat sisällönanalyysin periaatteiden mukaisesti olla esimerkiksi virallisia asiakirjoja, raportteja tai vaikka lehtikirjoituksia. Sisällönanalyysin tarkoituksena on muodostaa tutkittavasta ilmiöstä tiivistetty kuvaus, jonka avulla vastataan osin myös asetettuun tutkimusongelmaan. Tehty analyysi kytkee tulokset tapauksen kontekstiin ja luo pohjan tapauksen empiiriseen tarkasteluun. Sisällön analyysin tavoitteena on luoda osin hajanaisestakin lähdeaineistosta selkeä ja yhtenäinen kokonaisuus. (Esim. Tuomi & Sarajärvi 2003, 105; Hesse-Biber & Leavy 2011, 228)

Sisällönanalyysillä pyritään tässä tapauksessa tutkimuksen kohteen kvantifiointiin, eli kohteen analyysin jatkamiseen siten, että sanallisesti kuvattua aineistosta tuotetaan määrällisiä tuloksia. Määrällisellä kuvaamisella tarkoitetaan tässä tapauksessa tutkimuksen kohteen rakenteen ja siinä tapahtuneen muutoksen kuvaamista määrällisessä muodossa. Sisällönanalyysi tehdään teoriasidonnaisesti, jolloin käytetty luokittelu ja analyysi eivät suoraan perustu teoriaan, mutta kytkennät siihen ovat havaittavissa. (Patton 1990, 400–405). Tämän lähestymistavan ja tutkimuksen luonteeseen kuuluvan abduktiivisen ulottuvuuden tarkoituksena on etsiä teoriasta aineistosta tehdyille havainnoille selityksiä tai vahvistusta tulkintojen tueksi. (Esim. Grönfors 1982, 33-37; Tuomi & Sarajärvi 2003, 109-116; Hesse-Biber & Leavy 2011, 227 ja 232-233.)

Käytettävissä oleva aineisto vaikuttaa tutkimusmenetelmään ja päinvastoin. Aineisto- ja menetelmätriangulaatio ovat siten sidoksissa toisiinsa. Tässä tutkimuksessa eri lähteistä kerättävä tilastollinen aineisto pyritään analysoimaan yhdenmukaisesti vertailtavuuden mahdollistamiseksi. Tämän edellytyksenä on kirjallisuusanalyysi, jolla yhdenmukaistetaan tutkimuksessa käytettävä käsitteistö sekä teoreettisen kehyksen luomiseksi että laadullisen analyysin mahdollistamiseksi. (Esim. Laine ym. 2007, 24; Syrjälä ym. 1994, 132-133.)

### 3.1.3 Tilastolähteiden käyttö ja niiden tulkinta

Tutkimuksessa käytettyjä tilastoja ei ole kaikilta osin laadittu etukäteen sovittujen, laajasti sovellettujen yhtenäisten käsitteiden, määritelmien ja luokitusten mukaan. Tilastojen yhteensovittaminen on tehty tutkimuksen yhteydessä muun muassa valtion palkkatilastointiluokitusta ja henkilöstötilinpäätöksestä annettuja ohjeita hyödyntäen. Tällä on pyritty siihen, että tilastoanalyyseissä tietoja on voitu verrata muun muassa henkilöstöryhmien, arviointijärjestelmien sekä organisaatiotasojen välillä.

Tilastoissa havaintoaineistoa kuvataan lukumäärä- ja prosenttijakaumin sekä yleisellä tilastollisella tunnusluvulla, keskiarvolla. Tähän päädyttiin, koska lähdeaineistona käytetty materiaali ei mahdollistanut tarkempaa palkkatilastollista analyysiä. Tilastoaineistojen kuvaus on esitetty tilastoittain niiden käsittelyn yhteydessä tulkinnan perustaksi. Tilastoaineistojen tulkintaan vaikuttavat sisällölliset ja laadulliset tekijät on samoin tuotu esille aineistoittain osana tutkimusraporttia. Tilastollisia tarkasteluja tulkittaessa on tärkeitä huomioida erityisesti rakennetekijät ja niiden vaikutus tilastoihin. Havaintoaineistojen tarkoituksena on esittää suuntaa antavaa tietoa siitä, miten tutkittava tapaus on kehittynyt tarkasteltavan prosessin kuluessa. (Valtiovarainministeriö 2011, 8; Valtion työmarkkinailaitos 1996, 154-156, Heikkilä 2010.)

Lähdeaineistona käytetyt tilastot ovat pääsääntöisesti poikkileikkausaineistoja tilinpäätösvoiton päättymisajankohdittain. Niiden avulla kuvataan henkilöstön, tehtävien ja palkkojen rakennetta. Tarkastelemalla useita perättäisiä ajankohtia pyritään suuntaa antavasti kuvailemaan tutkimuksen kohteen ja rinnakkaisten tai samanaikaisten prosessien kehitystä. Varsinaisia aikasarjoja ei lähdemateriaalin laadusta johtuen pääsääntöisesti esitetä. Jotta tutkimuksen kohteesta ja sen kehityksestä saadaan yksilöidympi kuvaus, käytetään apuna luokituksia. Havaintoaineisto jaetaan luokitusten avulla tarkasteluajankohtina yhdenmukaisina pysyviin ryhmiin. Näinä ryhminä käytetään tässä tutkimuksessa Puolustusvoimien henkilöstöryhmiä, palkkausjärjestelmän sisäisiä vaativuudenarviointijärjestelmiä sekä sukupuolta.

### 3.2 Tutkimusaineistot ja tutkimuksen rajaus

Tutkimuksen teoreettinen näkökulma perustuu palkitsemista ja palkitsemistutkimusta käsittelevään koti- ja ulkomaiseen tutkimukseen sekä sitä käsittelevään kirjallisuuteen. Tutkimuksen kontekstin ja laadullisen tarkastelun aineistona on julkisen hallinnon sekä Puolustusvoimien henkilöstö- ja palkkastrategia asiakirjat, valtionhallinnon ja Puolustusvoimien palkkausjärjestelmiin liittyvät asiakirjat, julkaisut ja tutkimukset sekä raportit. Laadullisena aineistona on lisäksi hyödynnetty muuta aihetta käsittelevää kirjallisuutta.

Tutkimuksen tilastolähteinä on käytetty Puolustusvoimien henkilöstötilinpäätöstietoja vuosilta 2004-2012 sekä Puolustusvoimien laatimia palkkatilastoja vuosilta 2006-2009 ja 2012 sekä tilastoa Puolustusvoimien palkkausjärjestelmässä vahvistetuista tehtävänkuvauksista tammikuulta 2013 ja SAP HCM -järjestelmän<sup>4</sup> tietovarastoraportteja vuosilta 2010 ja 2011. Puolustusvoimat rajasi myöntämässään tutkimusluvassa luovutettavan materiaalin käsittelemään vain palkattua sotilashenkilöstöä.

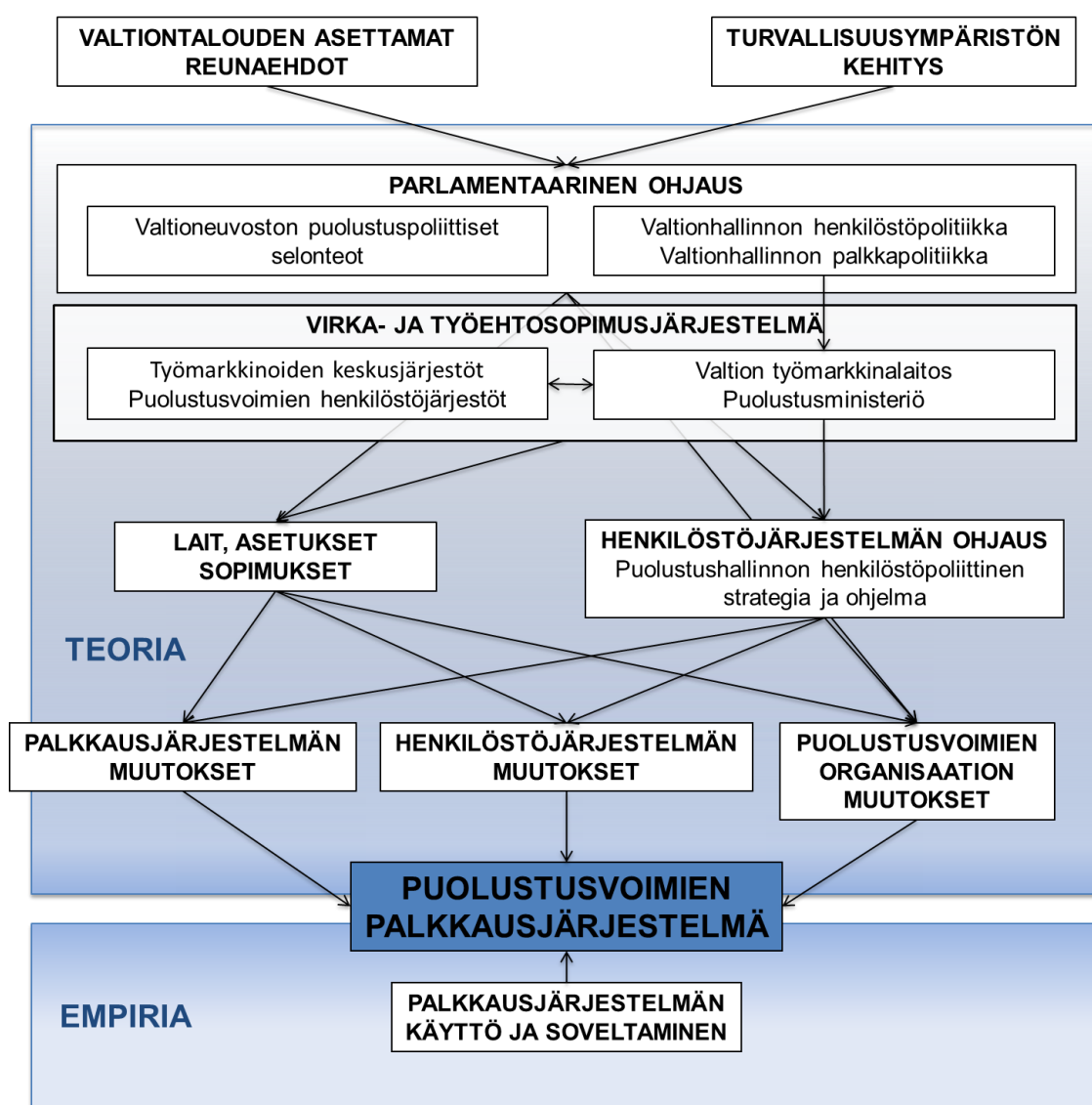
Vertailukelpoisen havaintoaineiston esittämiseksi sekä lukumäärä- että palkkatilastoista on tarkastelun ulkopuolelle jätetty erillispalkkioiden saajat. Ansio- ja tehtävien vaativuustietoja esitettäessä on tilastoissa mukana vain kokoaikaiset ja kyseiseltä kuukaudelta täyttä palkkaa saavat. Näin ollen esimerkiksi kriisinhallintatehtävissä ja muilla palkattomilla virkavapailla olevat sekä muut tarkasteltavana kuukautena jostain syystä normaalia alempaa tai korotettua palkkaa saaneet eivät ole mukana tarkastelussa. Syynä voi olla esimerkiksi pitkä sairausloma tai vain osan kuukautta työskentely, jonka vuoksi palkasta maksetaan vain osa. Edellä mainittujen rajausten lisäksi tilastollinen tarkastelu rajataan vain neuvottelutoiminnan ja palkkausjärjestelmän piirissä oleviin, joten ulkopuolelle jäävät myös työnantajaviroissa toimivat. (Valtionvarainministeriö 2011, 8-9.)

---

<sup>4</sup>SAP HCM -henkilöstöjärjestelmä on Puolustusvoimien käytössä olevan toiminnanohjausjärjestelmän (PVSAP) henkilöstöhallinnon tietojärjestelmä (Puolustusvoimat 2012d).

## 4. TUTKIMUKSEN KONTEKSTI

Tässä luvussa kuvataan tutkimuksen konteksti. Kuvauksen tarkoituksena on liittää tutkittava kohde siihen ympäristöön ja taustaan, jossa se sijaitsee. Luvussa esitetään uusien palkkausjärjestelmien keskeiset yleiset periaatteet valtionhallinnossa, Puolustushallinnon henkilöstö- ja palkkastrategia, sekä tutkittava palkkausjärjestelmä.. Tässä luvussa kuvataan myös keskeiset tapaukseen vaikuttaneet muut prosessit ja tapahtumat tutkimuksen kontekstissa.



Kuva 11. Tutkimuksen konteksti



Laajemmin ymmärrettynä tämän tapauksen ympäristöllä käsitetään valtionhallinnon kokonaisuutta, Puolustushallinnon hallinnonalaan sekä vallitsevaa turvallisuusympäristöä ja valtion budjettitalouden asettamia reunaehtoja. Tapauksen lähiympäristö käsittää Puolustusvoimien organisaatorakenteen ja henkilöstöjärjestelmän. Tapauksen keskeisiksi toimijoiksi voidaan tunnistaa Valtioneuvosto, Valtion työmarkkinalaitos, Puolustusministeriö, Puolustusvoimat, Puolustusvoimien henkilöstö sekä työmarkkinajärjestöt.

Valtionhallinnon henkilöstöpolitiikassa ja palkkausjärjestelmissä tehdyt uudistukset johtavat osin juurensa New Public Management -suuntaukseen, jonka mukaisesti johtaminen julkishallinnossa perustuu julkisen valinnan teoriaan ja managerialismiin. Se ihannoii yksityisen sektorin johtamista ja pyrkii tämän yleistettävyyteen. Suuntauksen mukaisesti yksityisen sektorin johtamista koskevat periaatteet on yleistettävissä julkiselle sektorille, koska pyrkimys tehokkuuteen ja säästeliäisyyteen ovat yhdenmukaisia peruseriaatteita ja lähtökohtia. Tämän suuntauksen vaikutuksesta on julkisissa organisaatioissa toteutettu tuloksellisuutta tavoittelevia uudistuksia, joiden mukana on käyttöön otettu tulosjohtaminen sekä toteutettu valtion palkkausjärjestelmä uudistus. Uudistuksilla on tavoiteltu tuloskeskeisyyttä ja kustannustehokkuuden lisäämistä. Tehdyt uudistukset ja niihin sisältyvän tulosohjausajattelun omaksuminen ovat edellyttäneet hallinnon ja siinä toimivien johtamisrakenteiden vastuun uudelleen määrittämistä. Yritysmailman periaatteiden mukaisesti manageriaalinen vastuu tarkoittaa tulosohjauksen yhteydessä määritettyjen toimintaraamien puitteissa vastuulliselle viranhaltijalle asetettua toiminnallista vastuuta saavutettavasta tuloksesta. Tähän näkökulmaan perustuu myös henkilöstön palkitseminen suoritusten perusteella. (Lähdesmäki 2003, 52-53 ja 186; Lähdesmäki 2006, 13; myös Meklin & Näsi 1994)

#### 4.1 Valtionhallinnon henkilöstöstrategia ja palkkapolitiikka

”Valtion henkilöstö on tärkeä voimavara valtionhallinnon kehittämisessä. Valtion henkilöstöpolitiikka edistää virastojen ja laitosten tuloksellista, taloudellista ja palvelukykyistä toimintaa valtiontalouden ja kansantalouden kannalta kestävin tavoin.” (Valtioneuvosto 1991.)

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä 1991 asetettiin tavoitteeksi siirtyminen virka- ja työsuhteeseen sekä niihin liittyvien eri neuvottelu- ja sopimusjärjestelmien sijasta yhteen, perusteiltaan yhtenäiseen palvelussuhteeseen sekä neuvottelu- ja sopimusjärjestelmään. Periaatepäätöksen mukaisesti haluttiin, että neuvottelu- ja sopimusjärjestelmää kehitettäisiin yleisten työmarkkinoiden suuntaan. Tämän katsottiin tarkoittavan, että keskustasolla sovittaisiin palvelussuhteen yleisistä perusteista ja puitteista. Haluttiin, että neuvottelu- ja sopimusjärjestelmän tulisi mahdollistaa palvelussuhteen ehtojen joustava kehittäminen samoin perustein kuin yleisillä työmarkkinoilla. Palvelussuhteen ehtojen kehittämisen tavoitteeksi asetettiin kilpailukykyisyys sekä kannustavuus aktiiviseen ja tulokselliseen työskentelyyn. Palkkauksen määräytymisen keskeisiksi perusteiksi määritettiin tehtävien vaativuus, ammattitaito ja työsaavutus. Saavutetun palkkauksellisen tason tulisi myös olla virastoittain ja laitoksittain oikeassa suhteessa yleisiin työmarkkinoihin verrattuna. (Valtioneuvosto 1991.)

Valtioneuvoston periaatepäätöksessä 1991 tuotiin myös esille sukupuolten välinen tasa-arvon edistäminen yhtenä kehitettävänä osa-alueena. Valtion tehtäviä ja työoloja tuli kehittää sekä miehille että naisille soveltuviksi. Palkkauksen kehittämisessä tämä tarkoitti samapalkkaisuusperiaatteen noudattamista. Sukupuolten välinen tasa-arvo tuli ottaa huomioon palkkausjärjestelmässä ja sen kehittämisessä. (Valtioneuvosto 1991.)

Valtion lähtökohtia työnantajana tarkennettiin Valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtion henkilöstöpolitiikan linjasta vuonna 2001. Periaatepäätöksessä todettiin, että valtion on oltava esimerkillinen työnantaja ja huolehdittava yleisestä työnantajakuvastaan, tehtävien houkuttelevuudesta, kannustavien palkkausperusteiden ja järjestelmien kehittämisestä kannustavasta työilmapiiristä sekä henkilöstö asemasta ja kehittämisestä onnistuakseen pätevän työvoiman saamisessa. Henkilöstöpolitiikan merkitystä korostettiin osana valtionhallinnon uudistamista. Haasteena nähtiin edelleen henkilöstöhallinnon kehittäminen osana toimintojen strategista johtamista ja tulosohjausta. Yhteisessä henkilöstöpolitiikassa haasteena nähtiin toimintayksiköiden erilaisuuden tunnistaminen ja huomioiminen sekä toisaalta tarve luoda valtion yhtenäistä toimintakulttuuria. (Valtioneuvosto 2001.)

Periaatepäätöksessään (2001) Valtioneuvosto asetti valtiolle työnantajana seuraavat yleiset kehittämistavoitteet: 1) julkinen toiminta on arvolähtöistä ja eettisesti korkeatasoista, 2) valtion kilpailukyky työnantajana turvaa toimintayksiköille osaavan ja sitoutuneen henkilöstön sekä 3) hyvä johtaja huolehtii henkilöstövoimavarojen lisäksi jokaisesta yksilöstä. Valtio toimintayksiköiden katsottiin rakentavan arvonsa yhteisesti hyväksytylle perustalle ja määritellyt arvot oli saatava osaksi käytäntöä. Arvoperustan katsottiin muodostuvan toiminnan tuloksellisuudesta, laadusta ja vahvasta asiantuntemuksesta, palveluperiaatteesta, avoimuudesta, luottamuksesta, tasa-arvosta, puolueettomuudesta, riippumattomuudesta ja vastuullisuudesta. Valtion kilpailukyvyn edellytykseksi tunnistettiin oikein mitoitettu, osaava ja sitoutunut henkilöstö sen toimintayksiköissä. Valtion kilpailukykyä haluttiin parantaa siirtymällä tehtävien vaativuuteen ja henkilökohtaiseen suoritukseen perustuvaan kannustavaan palkkaukseen vuoden 2002 loppuun mennessä. Lisäksi haluttiin kehitettävän muita kannustamis- ja palkitsemismuotoja. Kannustavaan palkitsemiseen siirtymisen nähtiin edellyttävän koko johtamiskulttuurin uudistumista. Valtionhallinnon uusien tehtävien ja toimintaperiaatteiden sekä toimintaympäristön muutoksen tunnistettiin asettavan uusia vaatimuksia johto- ja esimiestehtävissä toimiville. Johtamisessa ja henkilöstön kohtelussa korostettiin huolellisuutta oikeudenmukaisuudessa ja eri ryhmien välisessä tasa-arvossa. (Valtioneuvosto 2001.)

”Valtion keskustasolla toteutettava palkkapolitiikka ja työmarkkinasopimukset tukevat henkilöstöstrategioiden ja tulostavoitteiden toteuttamista sekä tuloksellista toimintaa valtion eri organisaatiotasoilla. Haastavat ja monipuoliset työt sekä kannustava palkkaus ovat keskeisiä tekijöitä valtion ja sen organisaatioiden osaavan henkilöstön hankinnassa ja työssä pysyttämisessä. Palkkauksella on selkeä välineellinen vaikutus henkilöstön työtyytyväisyyteen, erityisesti johtamistytytyväisyyteen, jotka ovat motivaation keskeisiä osatekijöitä. Motivaatiotekijät pitkälle vaikuttavat henkilöstön työpaikan vaihtohalukkuuteen. Henkilöstön tuloksellisuus on henkilöstön motivaation, osaamisen ja työkunnon tulo.” (Valtiovarainministeriö 2007b).

Valtioneuvoston periaatepäätöksillä on myös haluttu uudistaa valtion henkilöstöhallinto ja -politiikka tulosohtaukseen soveltuviksi. Periaatepäätöksissä on määritetty valtion henkilöstöhallinnon toimivaltasuhteet ja toimintatavat. Valtioneuvostotasosta henkilöstöjohtamista voidaan pitää osana konsernijohtamista. (Valtion työmarkkinalaitos 2007, 22.) Se integroituu niin keskus- kuin toimintayksikkötasolla muihin valtiokonsernin toimintoihin kuten tulosohtaukseen sekä kehys- ja budjettimenettelyyn. Tämän toimintamallin mukaisesti valtioneuvosto huolehtii toimintayksiköiden pitkän aikavälin toimintaedellytyksistä ja vastaa valtion työnantaja- ja henkilöstöpolitiikasta osana budjettipolitiikkaa. Valtion yleisestä henkilöstöpolitiikasta ja -hallinnosta ja sekä keskustason työnantajatehtävistä vastaa Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto eli Valtion työmarkkinalaitos. Sen tehtävänä on toimia työnantajan edunvalvojana ja yhteisen henkilöstöpolitiikan kehittäjänä. Henkilöstöpolitiikan toteutuksen ohjauksesta hallinnonaloillaan vastaavat ministeriöt. Näihin tehtäviin kuuluvat muun muassa työnantaja- ja budjettipolitiikan koordinaatio, rahoituksen osoittaminen tulosohtausprosessin mukaisesti, henkilöstöpoliittisten tavoitteiden sisällyttäminen tulosohtaukseen sekä hallinnonalan toimintayksiköiden henkilöstöpolitiikan arviointi ja seuranta. Kullakin toimintayksiköllä on ensisijainen vastuu henkilöstöstään. Virastojen ja laitosten on haluttu toimivan tulosohtaukseen mukautetulla tavalla henkilöstöpolitiikassaan aikaisempaa itsenäisempinä ja omaleimaisempina työnantajina, joten niiden toimivaltaa ja vastuuta henkilöstöpolitiikasta ja -hallinnosta on lisätty. Ne määrittelevät ja toteuttavat henkilöstöpolitiikkaansa omien erityispiirteidensä ja toiminnallisten tarpeidensa mukaisesti. Laitoksille ja virastoille on myös siirretty vastuu henkilöstökustannuksista sekä toimivalta perustaa, lakkauttaa ja muuttaa virkoja. (Valtioneuvosto 1991, Valtioneuvosto 2001.)

## 4.2 Valtionhallinnon uudet palkkausjärjestelmät

Tehtävän asema organisaatiossa ja tehtävänimike vaikuttivat keskeisimpänä tekijänä palkkaperusteisiin valtiolla aina 1990-luvulle saakka. Useissa sopimuksissa oli ollut näiden lisäksi toisena merkittävänä palkkaan vaikuttavana elementtinä ikä- ja palvelusvuosien perusteella maksettavat lisät. 1990-luvun kuluessa todettiin yhteisesti työmarkkinaosapuolten kesken, että järjestelmä oli jo osin aikansa elänyt eikä se täyttänyt tasa-arvoisen kohtelun vaatimuksia työelämässä. (Lahti ym. 2004, 112; Huuhtanen ym. 2005, 11; TASE 1997, 8.)

Valtion palkkausjärjestelmäuudistuksen yleisenä tavoitteena on ollut palkkausperusteiden kilpailukykyisyys verrattuna yleisten työmarkkinoiden palkkatasoon ja palkkausjärjestelmiin. Palkkausjärjestelmien uudistuksella on pyritty kannustavuuteen, oikeudenmukaisuuteen ja joustavuuteen. Palkkausjärjestelmäuudistuksella on haluttu tukea virastojen toimintaa ja johtamista sekä edistää samapalkkaisuuden toteutumista. (Lahti ym. 2004, 118; Huuhtanen ym. 2005, 11.)

Valtion nykyisen palkkapolitiikan keskeiset periaatteet on ilmaistu ensimmäisen kerran Valtioneuvoston periaatepäätöksessä valtion henkilöstöpolitiikan linjasta vuonna 1991. Silloin kumottiin vuodelta 1979 oleva valtioneuvoston päätös henkilöstöpoliittisten ohjelmien valmistelusta valtion virastoissa. Periaatepäätöksessä esitetyt periaatteet siirtyivät valtiovarainministeriön vuonna 1992 julkaisemaan Valtiotyönantajan palkkapoliittiseen ohjelmaan sekä vuonna 1993 keskustason virka- ja työehtosopimukseen. Jo alkuvaiheessa linjattiin, että uusien palkkausjärjestelmien valmistelu, neuvottelu ja toteutus tapahtuvat hallinnonaloittain virasto- ja laitostasalla. (Valtioneuvosto 1991, Valtiovarainministeriö 1992, Valtion työmarkkinalaitos 1996, 22)

Palkkausjärjestelmäuudistus eteni valtiolla kuitenkin verraten hitaasti. Vuosituhannen vaihteessa vasta noin kymmenesosa valtion henkilöstöstä oli uuden palkkausjärjestelmän piirissä. Valtioneuvoston vuonna 2001 tekemässä periaatepäätöksessä edellytettiin tehtävien vaativuuteen ja henkilökohtaiseen suoritukseen perustavaan kannustavaan palkkaukseen siirtymistä vuoden 2002 loppuun mennessä. (Valtioneuvosto 2001) Siirtyminen uusiin palkkausjärjestelmiin tapahtui laajemmin vasta vuosille 2005–2007 tehdyn tulopoliittisen sopimuksen myötä. (TUPO 2004.) Sopimuksessa edellytettiin uusien palkkausjärjestelmien toteuttamista kattavasti valtion hallinnossa 30.11.2005 mennessä. Lopullisesti uusiin palkkausjärjestelmiin siirryttiin vuoden 2007 kuluessa (Valtion työmarkkinalaitos 2007, 25).

Palkkausjärjestelmäuudistukset on toteutettu valtiolla työnantaja- ja pääsopijajärjestöjen yhteisesti hyväksymien periaatteiden mukaisesti. Valtion henkilöstöpoliittisten linjausten mukaisesti käyttöönotto on käytännössä tehty virasto- ja laitospohjaisten virka- ja työehtosopimusten mukaisesti. Ne on kuitenkin laadittu yhteisten periaatteiden mukaisesti. (Tarumo & Lahti 2005, 169; Valtiovarainministeriö 2013.)

Valtiolla kaikista uusista palkkausjärjestelmistä käytetään yhteistä nimeä Valtion palkkausjärjestelmä (VPJ). Uudella palkkausjärjestelmällä ja sen reagoinnilla muutoksiin pyritään edellä mainittujen periaatteiden mukaisesti oikeudenmukaiseen, kannustavaan ja kilpailukykyiseen palkkaukseen. Yleisenä periaatteena on, että sovellettavat palkkausjärjestelmät perustuvat analyyttiseen työn vaativuudenarviointiin. Käytettävät arviointimenetelmät ovat joko kaupallisia, niiden pohjalta räätälöityjä itse kehitettyjä. (Tarumo & Lahti 2005, 169; Lahti ym. 2004, 116.) Palkkaus määräytyy pääsääntöisesti tehtävien vaativuuden ja henkilökohtaisen työsuorituksen mukaisesti. Tehtävän vaativuuteen perustuva palkanosa on virastosta riippuen porrastettu 10- 20 vaativuustasoon. Henkilökohtainen työsuoritukseen ja pätevyyteen perustuva palkanosa on järjestelmästä riippuen enimmillään 50 % ja porrastettu 5-15 suoritustason mukaisesti. (Valtiovarainministeriö 2013.)

Valtion organisaatioissa on pääsääntöisesti keskitytty palkkausjärjestelmien rakenteellisiin uudistuksiin ja rakenteen toimivuuden määrittelyyn. Rakentamis- ja käyttöönottovaiheessa tehdyt rakenteelliset määrittelyt, kuten tehtävien vaativuudenarviointijärjestelmän valinta ja rakentaminen, arviointikriteerien määrittely sekä tehtävien vaativuuksien arviointi ovat käyttöönoton ja järjestelmän toimivuuden kannalta tärkeitä. Palkkausjärjestelmän toimivuuden arvioinnin kannalta on kuitenkin keskeistä myös käyttöönottovaiheen jälkeen varmistua sen tarkoituksenmukaisesta soveltamisesta sekä henkilöstön kokemuksista palkkausjärjestelmän kannustavuudesta ja oikeudenmukaisuudesta. (Huuhtanen ym. 2005, 115.)

### 4.3 Puolustushallinnon henkilöstöstrategia ja palkkapolitiikka

”Valtioneuvoston valtion henkilöstöpolitiikan linjasta antaman periaatepäätöksen mukaisesti onnistuakseen pätevän työvoiman saannissa ja palveluksessa pysyttämisessä puolustushallinnon tulee olla hyvä työnantaja ja työyhteisö. Tämä tapahtuu huolehtimalla yleisestä työnantajakuvasta, tehtävien houkuttelevuudesta, kannustavien palkkausjärjestelmien kehittämisestä ja toimivuudesta, hyvästä työilmapiiristä sekä henkilöstön asemasta ja osaamisen kehittymisestä. Hyvän työnantajan ja työyhteisön menettelytavat edellyttävät toimivaa yhteistyötä työnantajan ja henkilöstön välillä puolustushallinnon eri tasoilla.” (Puolustusministeriö 2011)

Valtionhallinnossa tapahtuneet muutokset vaikuttivat myös puolustushallintoon. Puolustushallinnon henkilöstöstrategian ja palkkapolitiikan kehittäminen nykyiseen muotoon alkoi vuonna 1997 Puolustusvoimien julkaistessa yhteistyössä puolustusministeriön ja henkilöstöjärjestöjen kanssa laaditun ”Puolustusvoimien henkilöstöstrategia 2008” -asiakirjan. Sen tavoitteena oli antaa yhteisesti hyväksytyt perusteet Puolustusvoimien henkilöstövoimavarojen kehittämiseksi. Strategiassa määritettiin tavoitetilavuoteen 2008 sekä sen saavuttamiseen tarvittavat kehittämistoimenpiteet. Strategiassa tunnistettiin merkittävänä käynnistyneinä muutosprosesseina muun muassa puolustushallinnon rationalisointihankkeet, siirtyminen uuteen palkkausjärjestelmään sekä toimintojen sopeuttaminen väheneviin taloudellisiin resursseihin. Palkkaus- ja palkitsemispolitiikalle asetettuna vaatimuksena nähtiin joustavuus, johon pyritäisiin vastaamaan uudella palkkausjärjestelmällä ja kehittämällä palvelussuhteen ehtoja paremmin yksilön työtä ja paikallistason tarpeita huomioiviksi. Asetetussa tavoitetilavuoteen 2008 nähtiin Puolustusvoimien henkilöstön jakaantuvan kahteen henkilöstöryhmään - sotilaisiin ja siviileihin. Palkitsemisjärjestelmän haluttiin olevan monipuolinen sekä kannustava, oikeudenmukainen, henkilöstön hyväksymä ja toiminnan tuloksellisuutta parantava. (Puolustusvoimat 1997.)

Vuodelle 2008 asetetun tavoitetilavuokaisesta palkkauksen tuli perustua tehtävän vaativuuteen ja henkilökohtaiseen työsuoritukseen. Palkat tuli porrastaa tehtävien vaativuuden perusteella. Henkilökohtaisen palkanosan tuli perustua henkilökohtaiseen työsuoritukseen. Tämän lisäksi todettiin, että edellä mainittujen palkanosien lisäksi maksettaisiin erillisiä lisiä. Uudella palkkausjärjestelmällä haluttiin luoda Puolustusvoimiin oikeat sisäiset palkkasuhteet ja ansiotaso, joka huomioisi palkkauksen oikean tason ja kilpailukykyisyyden suhteessa yleisiin työmarkkinoihin. Näin vastattaisiin myös muuttuvan toimintaympäristön edellyttämään kilpailukykyisyyteen. (Puolustusvoimat 1997.)

Seuraava Puolustusvoimien henkilöstöstrategia julkaistiin vuonna 2005. Se noudatti valtioneuvoston henkilöstöpoliittisia linjauksia sekä aikaisemmin samana vuonna julkaistua ”Puolustushallinnon henkilöstöpoliittinen ohjelma 2005” -asiakirjaa. Palkitsemisen tavoitteeksi strategiassa asetettiin yhtenäisen kokonaisuuden luominen palkitsemisjärjestelmän eri muodoista. Samalla haluttiin myös edelleen kehittää tehtävän vaativuuteen ja työsuoritukseen perustuvaa sekä tulokseen perustuvaa palkkausjärjestelmää. Henkilöstöpoliittisessa ohjelmassa (2005) linjattiin myös puolustushallinnon palkkapolitiikan toteuttaminen. Palkkapolitiikan tuli edistää organisaatioiden tuloksellista toimintaa ja johtamista aikaansaamalla sekä ylläpitämällä oikeudenmukaiset, tuottavuutta edistävät ja kannustavat palkkasuhteet. Strategiassa asetetun tavoitteen tuli vaikuttaa palkkausjärjestelmän kehittämiseen. Samat tavoitteet ovat toistuneet lähes samansisältöisinä myös myöhemmissä strategioissa. (Puolustusministeriö 2005, Puolustusvoimat 2005a, Puolustusministeriö 2007b, Puolustusministeriö 2011.)

Puolustushallinnon palkitsemisstrategian tavoitteena on edistää hyvän työnantajan ja työyhteisön menettelytapoja. Puolustushallinnon palkitsemispolitiikan mukaisesti palkitsemisen kokonaisuus käsittää neljä osatekijää: 1)Työ ja organisointi, 2) Kasvu ja kehittyminen, 3)Rahalliset korvaukset sekä 3)Henkilöstöedut (Kuva 11).

<b>RAHALLISET KORVAUKSET</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Palkkausjärjestelmät</li> <li>• Siirtymisvelvollisuutta tukevat kustannusten korvaukset</li> <li>• Erityispalvelumuodot huomioivat työaikakorvaukset</li> </ul>	<b>HENKILÖSTÖEDUT</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Työterveyspalvelut</li> <li>• Työpaikkaruokailu</li> <li>• Terveystä ylläpitävät työolosuhteet ja liikuntamahdollisuudet</li> <li>• Henkilöstötapaturmat</li> <li>• Toimivat työajan järjestelyt</li> <li>• Palvelussuhdeasunnot</li> <li>• Virkistysalueet</li> </ul>
<b>KASVU JA KEHITTYMINEN</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Osaamisen johtaminen</li> <li>• Toimivat kehityskeskustelut</li> <li>• Työnantajan tarjoama koulutus</li> <li>• Uramahdollisuudet</li> <li>• Kehittyminen ihmisenä</li> </ul>	<b>TYÖ JA ORGANISOINTI</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Haasteelliset tehtävät</li> <li>• Oikeus hyvään johtamiseen</li> <li>• Järkevät toimintatavat</li> <li>• Mahdollisuus vaikuttaa työyhteisön toimintatapoihin</li> <li>• Arvot ja etiikka</li> <li>• Siirtymisvelvollisuuden huomioiminen</li> </ul>

Kuva 12. Puolustushallinnon palkitsemiskokonaisuus

(Puolustusministeriö 2011, mukailen O’Neal 1998)



Puolustushallinnon henkilöstöstrategiassa palkkapolitiikalle on asetettu seuraavat tavoitteet (Puolustusministeriö 2005):<sup>5</sup>

- Palkkapolitiikka tukee tuloksellista toimintaa ja johtamista
- Palkkaus on kannustava ja oikeudenmukainen
- Palkkauksen perusteet ovat henkilöstön tiedossa ja sen hyväksymiä
- Palkkaus ottaa huomioon töiden ja työsuorituksen muuttumisen
- Palkkauksen muodostama kokonaisuus on samasta ja samanarvoisesta työstä samansuuruinen
- Palkkaus on palvelussuhteen ehtojen muodostama kokonaisuus huomioon ottaen kilpailukyinen suhteessa muuhun valtion palkkatasoon ja yleisiin työmarkkinoihin

”Puolustusvoimien palkkapolitiikalla pyritään edistämään organisaatioiden tuloksellista toimintaa ja johtamista aikaansaamalla ja ylläpitämällä tuottavuutta edistävät, oikeudenmukaiset ja kannustavat palkkasuhteet. Palkkapolitiikalla vaikutetaan palkkajärjestelmän valintaan ja kehittämiseen.” (Puolustusministeriö 2011)

Puolustushallinnon palkkapolitiittisten tavoitteiden katsotaan toteutuvan tehtävien vaativuuden, henkilökohtaisen työsuorituksen ja pätevyyden huomioivilla palkkausjärjestelmillä. Tavoitteeksi on asetettu, että tehtäväkohtaisten palkanosien tulee olla porrastettu kannustavasti ja johdonmukaisesti. Niiden tulee myös pystyä reagoimaan tehtävien vaativuusmuutoksiin. Henkilökohtaista työsuoritusta mittaavien palkanosien tulee säilyä riittävän suurena, jotta ne ovat kannustavia. (Puolustusministeriö 2011.)

Edellä kuvattuja henkilöstöstrategian ja palkkapolitiikan tavoitteita käsitellään tässä tutkimuksessa organisaation strategian johdannaisina. Niiden katsotaan siis ilmentävän organisaation tavoitteita. Edellä mainitusta tavoitteista on myös johdettavissa ne palkkausjärjestelmälle asetetut tavoitteet, joiden perusteella järjestelmän yhteensopivuutta arvioidaan.

---

<sup>5</sup> Myös Puolustushallinnon henkilöstöpoliittinen strategia (2007) ja Puolustushallinnon henkilöstöpolitiikka - Osastrategia (2011)

#### 4.4 Puolustusvoimien uusi palkkausjärjestelmä

Puolustusvoimissa siirryttiin virkapalkkaluokkiin perustuvasta palkkausjärjestelmästä uuteen palkkausjärjestelmään asteittain vuodesta 2003 alkaen. Palkkausjärjestelmä koostuu viidestä eri tehtävien vaativuudenarviointijärjestelmästä ja yhtenäisestä suoritusarviointijärjestelmästä. Järjestelmän piirissä on koko Puolustusvoimien henkilöstö metalli- ja sähköalan työntekijöitä lukuun ottamatta.

Puolustushallinnon tehtävien vaativuuteen ja henkilökohtaiseen suoriutumiseen perustuvaa palkkausjärjestelmää kehittämään perustettiin 1990-luvulla erillinen PALKE -työryhmä. Työryhmässä olivat edustettuina hallinnonalan työnantajaviranomaiset sekä puolustushallinnossa toimivat henkilöstöjärjestöt. Tavoitteena oli, että palkkauksen ja palvelussuhteen ehtojen tuli olla sisäisesti oikeudenmukaiset sekä vertailukelpoiset muuhun julkiseen hallintoon puolustushallinnon erityispiirteet huomioiden. Uuden palkkausjärjestelmän kiinteän palkkauksen ulkopuolelle jäivät edelleen tietyt työaika- ja suoritusperusteiset lisät sekä erityispalveluiden korvaukset. (Salo 1997, 52; Lankinen 2007, 56.)

Pitkään valmisteltu palkkausjärjestelmän uudistus toteutui Puolustusvoimissa vuonna 2003. Upseerit, opistoupseerit, sotilasammattihenkilöstö sekä pääosa siviileistä siirtyivät tehtyjen sopimusratkaisuiden perusteella syyskuussa 2003 tehtävän vaativuuteen ja henkilökohtaiseen suoriutumiseen perustuvaan palkkausjärjestelmään, joka korvasi vanhan ikälisäsidonnaisen A-palkkausluokkajärjestelmän. Käytännössä tämä tarkoitti yhteensä 14000 henkilön siirtymistä uuden palkkausjärjestelmän piiriin eli noin 91 % Puolustusvoimien ja noin 78 % koko hallinnonalan henkilöstöstä. Uuden palkkausjärjestelmän ulkopuolelle jäivät alkuvaiheessa erikoisupseerit, akateemisia siviilejä sekä metalli- ja sähköalan työntekijät. (Puolustusministeriö 2004, 12; Puolustusvoimat 2004a, 37-38.)

Vuonna 2003 päädyttiin sopimusneuvotteluiden loppupuolella kehittämään oma arviointijärjestelmä muun muassa erikoisupseereille. Tämän prosessin myötä liitettiin uuteen palkkausjärjestelmään vuoden 2005 lopulla myös aikaisemmin sopimuksen ulkopuolella olleet erikoisupseerit ja korkeakoulutetut siviilit. Tämän jälkeen uuden palkkausjärjestelmän piirissä on ollut koko Puolustusvoimien henkilöstö metalli- ja sähköalan työntekijöitä lukuun ottamatta. (Lankinen 2007, 57; Puolustusvoimat 2006a, 16.)

Puolustusvoimien palkkausjärjestelmässä (PVPJ) kuukausipalkkaus muodostuu tehtävän vaativuuden arviointiin perustuvasta VAATI-osasta ja henkilökohtaiseen suoritukseen perustuvasta HENKI-osasta tai mahdollisesta takuupalkkauksesta.. Tämän lisäksi voidaan organisaation, yksikön tai ryhmän tuloksellisuuden perusteella maksaa tulospalkkiota (TUPA-osa). Puolustusvoimien virkamiehille maksetaan lisäksi erikseen sovittuja lisäpalkkioita, kuten linnakerahaa, lentolisää, lentoteknistä vastuu- ja vaaralisää tai lennonvarmistuslisää. Puolustusvoimien työaikasopimuksessa on edelleen sovittu työaikaperusteisista korvauksista sekä niin sanotuista haittatyökorvauksista. Tulospalkkiota ei ole maksettu vuoden 2005 jälkeen henkilöstömenojen säästövelvoitteiden vuoksi. (VES 2003, Puolustusvoimat 2006a, 16; Puolustusvoimat 2012b, 29.)

Puolustusvoimien palkkausjärjestelmää koskevat sopimukset sisältävät oikeuden kahdenlaiseen takuupalkkaukseen. Järjestelmän käyttöönoton yhteydessä muunnettiin henkilön palkkatekijöistä muodostuva palkkaus vastaavan suuruiseksi euromääräiseksi palkaksi, joka muodosti henkilön takuupalkkauksen. Takuupalkkaoikeus Puolustusvoimissa säilyy, mikäli henkilö on keskeytyksettä virka- tai työsuhteen katkeamatta Puolustusvoimien tai Puolustusministeriön palveluksessa. Palkkaus määräytyy kuitenkin Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän mukaisesti, mikäli tämä on takuupalkkaa suurempi. (VES 2003.)

Puolustusvoimien virkamiehet ovat siirtymävelvollisia, joten sopimukseen haluttiin sisällyttää takuupalkkaoikeus myös tapauksissa, jossa henkilö siirretään alemman vaativuusluokan tehtävään. Henkilö on oikeutettu takuupalkkaan hoidettuaan kyseessä olevan vaativuusluokan mukaista tehtävää vähintään vuoden. Tässä tapauksessa henkilölle maksetaan entisen suuruista tehtäväkohtaista palkanosaa yhden vuoden ajan. Tehtäväkohtainen palkanosa voi laskea vuoden kestävän takuupalkkauksen jälkeen yhden vaativuusluokan. Viimeksi mainittu takuupalkkaus säilyy koko sen ajan, jonka henkilö on keskeytyksettä virkasuhteen katkeamatta Puolustusvoimien tai puolustusministeriön palveluksessa. (VES 2003.)

Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän VAATI- ja HENKI-osista on sovittu virkaehtosopimuksella. Vaativuudenarviointi tehdään tehtävästä ja henkilöstöryhmästä riippuen yhdessä tai useammassa viidestä arviointijärjestelmästä. HENKI-osan perusteena on vuosittain kehityskeskustelun yhteydessä tehtävä suoritusarviointi. Suoritusarviointi perustuu koko henkilöstölle yhdenmukaiseen Puolustusvoimien suoritusarviointijärjestelmään (PVSAR). Henkilökohtaisen palkanosan suuruus voi olla korkeintaan 37 prosenttia tehtäväkohtaisesta palkanosasta. (Puolustusvoimat 2012b, 29; Puolustusvoimat 2006b.)

Uuden palkkausjärjestelmän käyttöönotto rahoitettiin käyttöönottoajankohdasta alkaen keskustason sopimuksiin perustuvista virastokohtaisista palkantarkistuseristä sekä muilta osin työnantajan rahoituksella. Tästä johtuen uusi palkkausjärjestelmä otettiin käyttöön vaiheittain. Käyttöönottoon liittyvä siirtymäkausi päättyi vuonna 2007 kaikissa muissa vaativuudenarviointijärjestelmissä paitsi ESJA-järjestelmässä, jonka siirtymäkausi päättyi vuonna 2009. Uuden palkkausjärjestelmän käyttöönottohetkellä ja siirtymäkaudella henkilölle maksettiin tehtäväkohtainen palkanosa täysimääräisenä. Sopimukseen sisältyneen siirtymäkauden mukaisesti henkilökohtaista palkanosaa tarkistettiin vaiheittain siten, että se tuli täysimääräisenä maksuun siirtymäkauden päättyessä. (VES 2004, VES 2007a.)

Puolustusvoimien palkkausjärjestelmässä on käytössä henkilöstöryhmittäin viisi erilaista vaativuudenarviointijärjestelmää, jotka on kehitetty yhteistyössä henkilöstöjärjestöjen kanssa. Kukin arviointijärjestelmä käsittää ohjeen sen käytöstä, käytettävän mittarin tai tasokuvauksen sekä arviointimenetelmän ja sen kuvauksen. Upseerien tehtävät arvioidaan HAY-mittariin perustuvalla JSA-arviointijärjestelmällä (johto-, suunnittelu- ja asiantuntijatehtävät). Erikoisupseerien ja korkeakoulutettujen siviilien tehtävien arviointiin käytetään ColumbusPro-järjestelmän pohjalta kehitettyä ESJA-arviointijärjestelmää (Erikoisupseerien sekä siviilien johto ja asiantuntijatehtävät). (Puolustusvoimat 2006b.)

Opistoupseerien, aliupseerien ja siviilien tehtävät arvioidaan itse sopimusneuvotteluiden yhteydessä kehitetyillä järjestelmillä. Opistoupseerien tehtävien arviointiin käytetään OTV-järjestelmää (Opistoupseerien tehtävien vaativuudenarviointijärjestelmä). Aliupseerien tehtävät arvioidaan AU-arviointijärjestelmällä (Aliupseerien tehtävien vaativuudenarviointijärjestelmä, entinen Sotilasammattihenkilöstön tehtävien vaativuudenarviointijärjestelmä). Ne siviilitehtävät, jotka eivät ole ESJA-arviointijärjestelmän piirissä arvioidaan SIV-arviointijärjestelmällä (Siviilitehtävien vaativuudenarviointijärjestelmä). (Puolustusvoimat 2006b.)

Tehtävien vaativuudenarviointi perustuu vahvistettuihin tehtäväkuvauksiin. Vahvistettu tehtäväkuvaus on tehtävänhoitajan ja esimiehen yhdessä hyväksymä kuvaus henkilön tehtävästä sisältöineen. Henkilön tehtävä sekä siinä mahdollisesti tapahtuvat muutokset perustuvat organisaation työjärjestykseen ja siinä mahdollisesti tapahtuviin muutoksiin. Tehtävän sisällöstä päättää työnantaja. Tehtäväkuvaus tarkastetaan tehtävänhoitajan vaihtuessa sekä tehtävän sisällön muuttuessa olennaisesti. Olennaisia muutoksia ovat muun muassa tehtävän aseman tai sen organisaation muuttuminen, vastuutekijöiden muuttuminen sekä johdettavien asioiden tai henkilöiden lisääntyminen tai väheneminen. Aloitteen tehtävän tarkastamiseksi voi tehdä joko työnantaja, esimies, tehtävänhoitaja tai häntä edustava luottamusmies. Tarvetta tehtäväkuvauksen muutokselle tarkastellaan vähintään vuosittaisen kehityskeskustelun yhteydessä. (Puolustusvoimat 2006b.)

Tehtäväkuvauksille on asetettu seuraavat yhteiset vaatimukset: Tehtäväkuvausten tulee perustua tehtävän todelliseen sisältöön sekä tehtävässä asetettuihin velvoitteisiin ja vastuisiin. Siinä tulee huomioida tehtävään esimiehenä, alaisena tai työpisteessä muutoin liittyvien tehtävien sisällöt kokonaisuutena. Tehtävään vaadittavan osaamisen ja kokemuksen määrittää työnantaja. Osaamisen määrittämisessä käytetään Tilastokeskuksen voimassa olevaa koulutusluokitusta. Kokemus määritetään pääsääntöisesti kokemuksena koulutus- tai tutkintotason mukaisessa tehtävässä. (Puolustusvoimat 2006b.)

Tehtävän vaativuusluokka määritetään paikallis-, alue- ja keskushallintotasolla arviointijärjestelmittäin nimetyissä arviointiryhmissä. Arviointiryhmissä ovat edustettuina työnantaja sekä henkilöstöä asianomaisen arviointijärjestelmän piirissä edustavat henkilöstöjärjestöt. Tehtävien vaativuus arvioidaan täten arviointijärjestelmäkohtaisesti. JSA- ja ESJA-järjestelmään kuuluvien tehtävien arviointi paikallis- ja aluehallintotasolla perustuu tehtävien vertaamiseen aiemmin arvioituihin tehtäviin. Keskushallintotasolla käytetään tarvittaessa lisäksi arviointimenetelmää. OTV- ja SIV-järjestelmissä tehtävien arviointi perustuu myös vertaamiseen ja tasokuvauksen käyttöön, mutta arviointimenetelmää käytetään tarvittaessa kaikilla hallintotasolla. AU-järjestelmän arviointiprosessi oli aikaisemmin samantyyppinen OTV- ja SIV-järjestelmien kanssa, mutta arviointityön yksinkertaistamisen yhteydessä arviointimenetelmä siirtyi vain keskushallintotasolla käytettäväksi. (Puolustusvoimat 2006b.)

Paikallishallintotason arviointiryhmä määrittää tehtävän vaativuusluokan. Arviointiryhmän määrittämän vaativuusluokan perustana on keskushallintotason aiemmin ilmoittama arviointitulos vastaavasta tehtävästä, mikäli tehtävä on vaativuudeltaan muuttumaton ja arviointiryhmä on yksimielinen. Jos paikallishallintotason arviointiryhmä toteaa arvioitavan tehtävän vaativuuden muuttuneen tai, että vastaavaa tehtävää ei ole aiemmin arvioitu tai, että arviointiryhmä on erimielinen, siirretään tehtävä paikallishallintotason lausunnolla ja vaativuusluokan esityksellä aluehallintotason arvioitavaksi. Aluehallintotaso arvioi tehtävän samoin perustein ja antaa oman lausuntonsa, minkä jälkeen tehtävä siirretään keskushallintotason arvioitavaksi. Tämä arvio tehtävästä on sitova ja määrittää tehtävän vaativuusluokan. (Puolustusvoimat 2006b.)

#### 4.5 Puolustusvoimien hallinto- ja johtamisrakenne

Tässä alaluvussa kuvataan Puolustusvoimien hallinto- ja johtamisrakenne ja näissä tapahtunut muutos tarkastelujakson aikana. Tämän ja seuraavan alaluvun tarkoituksena on kuvailla tutkimuskohteeseen vaikuttaneet keskeiset prosessit. Esitetyt tiedot perustuvat Puolustusministeriön hallinnonalan tilinpäätöstietoihin.

Puolustusvoimien organisaatio- ja hallintorakenne on ollut jatkuvassa muutoksessa viimeisten vuosikymmenten aikana. Perusteet Puolustusvoimien johtamis- ja hallintorakenteelle on määritetty keskeisesti laissa ja asetuksessa puolustusvoimista sekä kyseisen lain perusteella annetuissa muissa asetuksissa.<sup>6</sup> Puolustusministeriö määrää näillä perusteilla Puolustusvoimien rauhan ajan kokoonpanosta ja johtosuhteista. Puolustusministeriön vahvistamien perusteiden mukaisesti Puolustusvoimain komentaja on oikeutettu antamaan rauhan ajan yksityiskohtaisia kokoonpanoja ja johtosuhteita koskevia määräyksiä esikunnille, sotilaslaitoksille ja joukko-osastoille. (Puolustusvoimat 2003.)

---

<sup>6</sup> Laki puolustusvoimista (667/92 muutoksineen ja 551/2007 muutoksineen), asetus puolustusvoimista (667/92 muutoksineen; 1319/2007 muutoksineen) sekä esim. asetus maan jakamisesta maanpuolustusalueisiin ja niiden alaisiin sotilaslääneihin (1046/97 muutoksineen) ja asetus maan jakamisesta sotilaslääneihin ja aluetoimistoihin (961/2007muutoksineen).

Vuoteen 2007 asti oli Puolustusvoimien kokonpano määritetty laissa ja asetuksessa seuraavasti:

”Puolustusvoimat käsittää (Laki puolustusvoimista 667/92, 4§):

- 1) puolustusvoimain komentajan;
- 2) pääesikunnan ja aluehallinnon esikuntia;
- 3) maa-, meri- ja ilmavoimat;
- 4) sotilaslaitoksia;
- 5) joukko-osastoja ja muita yksiköitä; sekä
- 6) Maanpuolustuskorkeakoulun.”

Pääesikunta on Puolustusvoimien johtoesikunta ja toimii samalla ylempänä hallintoviranomaisena. Pääesikunta on hallinnollisissa asioissa puolustusministeriön ja sotilaskäskyasioissa puolustusvoimain komentajan alainen.

Vuoteen 2007 asti maa oli jaettu Puolustusvoimien alueellista johtamista varten maanpuolustusalueisiin ja niiden alaisiin sotilaslääneihin. Maanpuolustusalueiden esikunnat sekä meri- ja ilmavoimien esikunnat olivat pääesikunnan alaisia aluehallintoviranomaisia. Maanpuolustusalueet johtivat sotilasläänien lisäksi alaisiaan joukko-osastoja ja sotilaslaitoksia. Meri- ja ilmavoimat johtivat vastaavasti puolustusvoimain komentajan alaisina puolustushaaroina alaisiaan joukko-osastoja ja sotilaslaitoksia. Paikallista johtamista ja hallintoa varten Puolustusvoimiin kuului joukko-osastoja, sotilaslaitoksia ja muita yksiköitä. Ne olivat paikallishallintoviranomaisina hallinnollisissa asioissa pääesikunnan, maanpuolustusalueen, meri- tai ilmavoimien esikunnan taikka sotilaslaitoksen alaisia. (Puolustusvoimat 2003; Puolustusvoimat 2006c.)

Puolustusvoimien organisaation ja hallintorakenteen kehittäminen 2000-luvun alkupuolella perustui valtioneuvoston vuoden 2001 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selontekoon (Valtioneuvosto 2001). Vuosituhannen alkupuolella lakkautettiin useita joukko-osastoja sekä muita itsenäisiä hallintoyksiköitä ja varikoita. Samanaikaisesti toteutettiin useita muita hallintorakenteen muutoksia, kun johtosuhteita organisoitiin uudelleen. Edelleen osana organisaatiomuutosta toteutettiin useita hallintoyksiköiden sisäisiä muutoksia, joissa lakkautettiin itsenäisiä perusyksiköitä ja organisoitiin joukko-yksiköitä uudelleen. Vuoden 2001 selonteon edellyttämät muutokset vietiin pääosin loppuun vuoden 2004 aikana. (Puolustusvoimat 2003, 4; Puolustusvoimat 2004b, 3; Puolustusvoimat 2005b, 8-9, 11 ja 26-27.)

Samanaikaisesti valmisteltiin merkittäviä muutoksia puolustusvoimien tukipalveluiden osalta. Puolustushallinnon kumppanuusohjelman kautta pyrittiin järjeistämään Puolustusvoimien toimintoja yhteistyössä siviiliyhteiskunnan toimijoiden kuten yritysten, kuntien ja kuntayhtymien kanssa. Puolustushallinnon kumppanuusohjelmassa käynnistettiin seitsemän eri hanketta ruoka- ja terveydenhuollon, kuljetuspalveluiden, talous- ja tietohallinnon sekä vaatehuollon ja kunnossapidon alalla. (Puolustusvoimat 2005b, 26-27.)

Valtioneuvoston vuoden 2004 turvallisuus- ja puolustuspoliittisen selonteon mukaisen Puolustusvoimien rakennemuutoksen valmistelu ja toimeenpano alkoi vuonna 2005 (Valtioneuvosto 2004). Tuki- ja yleishallintopalvelujen tuottamisessa aloitettiin siirtyminen tilaajan ja tuottajan eriyttämiseen pohjautuvaan toimintamalliin, jonka mukaisesti Puolustusvoimien sisäistä palvelutuotantoa koottiin ja keskitettiin hallinnonalan sisäisiin palvelukeskuksiin. (Puolustusvoimat 2006d, 3; Puolustusministeriö 2006, 9.) Selonteon määrittämän rakennemuutoksen mukaisesti vuosina 2005 ja 2006 lakkautettiin itsenäisiä joukko-osastoja sekä valmisteltiin vuoden 2008 alusta aloittavaa uutta johtamis- ja hallintojärjestelmää. (Puolustusvoimat 2008a, 9 ja 14; Puolustusministeriö 2006, 14.)

Vuodesta 2008 alkaen muuttui määrittely puolustusvoimien kokoonpanosta seuraavasti:

”Puolustusvoimissa on puolustusvoimain komentaja, Pääesikunta, Maavoimat, Merivoimat ja Ilmavoimat, aluehallinnon esikuntia, sotilaslaitoksia, joukko-osastoja ja muita hallintoyksiköitä sekä maakuntajoukkoja ja Maanpuolustuskorkeakoulu. Puolustusvoimissa on lisäksi puolustusvoimien käytössä olevista alueista ja niillä sijaitsevista hallintoyksiköistä koostuvia varuskuntia.” (Laki puolustusvoimista 551/2007, 24§.)



Vuodesta 2008 eteenpäin Maavoimat on johtanut puolustusvoimain komentajan alaisena puolustushaaraansa ja sen sotilasläänejä, joukko-osastoja ja sotilaslaitoksia.. Maavoimien Esikunta on ollut puolustushaaraansa koskevissa asioissa Pääesikunnan alainen aluehallintoviranomainen. Operatiivisen sotilasläänin esikunta on ollut Maavoimien Esikunnan alainen aluehallintoviranomainen ja alueellisen sotilasläänin esikunta ja aluetoimisto ovat operatiivisen sotilasläänin esikunnan alaisia aluehallintoviranomaisia. Aluehallintoviranomaisen tehtäviä hoitaneet aluetoimistot ovat kuuluneet maavoimien hallintoyksiköiden kokoonpanoon. Meri- ja ilmavoimat ovat johtaneet puolustusvoimain komentajan alaisena puolustushaarojansa sekä niiden joukko-osastojen ja sotilaslaitosten toimintaa. Hallinnollisissa asioissa ne ovat olleet edelleen Pääesikunnan alaisia aluehallintoviranomaisia. Paikallista johtamista ja hallintoa varten on Puolustusvoimissa ollut edelleen sotilaslaitoksia, joukko-osastoja ja varuskuntia, jotka ovat Puolustusvoimien paikallishallintoviranomaisia. (Puolustusvoimat 2007a; Puolustusvoimat 2011.)

Uuteen johtamis- ja hallintojärjestelmään siirryttiin vuoden 2008 alusta. Uusina johtoportaina aloittivat Maavoimien esikunta ja seitsemän sotilasläänin esikuntaa. Lisäksi Puolustusvoimien Materiaalilaitos siirtyi Maavoimien esikunnan alaisuuteen Maavoimien Materiaalilaitokseksi ja vuoden alusta perustetut alueelliset huoltorykmentit aloittivat toimintansa. Vuoden alusta Puolustusvoimien Palkkahallinnon palvelukeskuksesta muodostettiin itsenäinen virasto ja se siirtyi puolustusministeriön alaisuuteen. (Puolustusvoimat 2008a, 8-9 ja 22; Puolustusvoimat 2009a, 8; Puolustusministeriö 2009, 20.)

Maavoimien materiaalin kunnossapito siirtyi kunnossapidon kumppanuushankkeena perustettuun Millog Oy:öön 1.1.2009 (Puolustusvoimat 2010a, 12; Puolustusministeriö 2009, 20). Puolustusvoimien ruokahuollon kehittämishankkeessa päädyttiin Ruokahuollon Palvelukeskuksen yhtiöittämiseen Leijona Catering Oy:ksi 1.1.2012 (Puolustusvoimat 2012e, 9; Puolustusministeriö 2012, 5).

Puolustusvoimien hallinto- ja johtamisrakenteen kehittymistä voidaan havainnollistaa myös hallintoyksiköiden määrän muutoksen avulla. Hallintoyksiköllä tarkoitetaan tässä tapauksessa itsenäistä esikuntaa, joukko-osastoa, sotilaslaitosta tai muuta itsenäistä yksikköä (Puolustusvoimat 2006c, Puolustusvoimat 2008b, liite 15). Hallintoyksikköä ei ole kuitenkaan määritelty täsmällisesti. Tässä yhteydessä sen on tulkittu tarkoittavan Puolustusvoimien hallinnollisessa organisaatiossa kuvattuja itsenäisiä johtamistasoja (esim. Puolustusvoimat 2003, liite 1; Puolustusvoimat 2007a, liite 1.1).

<b>PUOLUSTUSVOIMIEN HALLINTOYKSIKÖT</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>
Pääesikunta sekä sen alaiset sotilaslaitokset ja palvelukeskukset (ml. MPKK)	14	14	14	14	8	8	7	8	7
Läntinen Maanpuolustusalue	15	15	15	14					
Pohjoinen Maanpuolustusalue	6	6	6	6					
Itäinen Maanpuolustusalue	9	9	9	8					
Maavoimat					31	30	27	27	27
Merivoimat	8	8	8	7	7	7	7	7	7
Ilmavoimat	11	10	10	10	10	10	9	8	8
<i>Yhteensä</i>	<i>63</i>	<i>62</i>	<i>62</i>	<i>59</i>	<i>56</i>	<i>55</i>	<i>50</i>	<i>50</i>	<i>49</i>

Taulukko 1. Puolustusvoimien hallintoyksiköiden määrän muutos 2004 - 2012<sup>8</sup>

Kaikissa edellä kuvatuissa muutoksissa on keskeisenä yhdistävänä tekijänä ollut rakenneuudistus, jonka tavoitteena on ollut toiminnan tehostaminen ja toimintojen rationalisointi. Käytännössä näihin tavoitteisiin pääseminen on tarkoittanut henkilöstön supistamista ja toimintojen ulkoistamista sopimuskumppaneille. Organisaation rakenteen muuttuminen vaikuttaa jo sinällään myös palkitsemisjärjestelmään. Tässä tapauksessa se on vaikuttanut myös vaativuudenarviointijärjestelmään, koska muun muassa vaativuudenarviointiprosessi on sidottu organisaatorakenteeseen.

<sup>8</sup> Vuonna 2004 hallintoyksikköä ei sinällään määritetty. Hallintoyksiköiksi katsottiin kuitenkin yleisesti esikunnat, joukko-osastot ja sotilaslaitokset. (Puolustusvoimat 2003.) Vuonna 2007 hallintoyksikkö määriteltiin jo normissa seuraavasti: Puolustusvoimien hallintoyksiköitä ovat Pääesikunta, puolustushaaraesikunnat, sotilaslääkien esikunnat, Maavoimien Materiaalilaitoksen Esikunta, joukko-osastot, sotilaslaitokset, palvelukeskukset ja Maanpuolustuskorkeakoulu” (Puolustusvoimat 2007a); Vuonna 2011 se on määritelty seuraavasti: ”Puolustusvoimien hallintoyksiköitä ovat Pääesikunta, puolustushaaraesikunnat, sotilaslääkien esikunnat, aluetoimistot, Maavoimien Materiaalilaitoksen Esikunta, joukko-osastot, huoltorykmentit, sotilaslaitokset ja Maanpuolustuskorkeakoulu sekä muut hallintoyksiköt” (Puolustusvoimat 2011).

## 4.6 Puolustusvoimien henkilöstörakenne

Puolustusvoimien henkilöstörakenteen kehittymistä tarkastellaan tässä yhteydessä henkilöstöryhmittäin sekä sukupuoli- ja koulutusrakenteen näkökulmista. Tarkastelusta on jätetty pois sopimussotilaat ja työllisyysvaroin palkatut henkilöt. Henkilöstömäärä vaihtelee vuoden aikana kadettien valmistuessa sekä avoimiin tehtäviin rekrytoimisen ja virkavapauksien myötä. Tässä tutkimuksessa henkilöstömäärän ja rakenteen kehittymistä tarkastellaan tuottavuusohjelmien, Puolustusvoimien toimeenpanemien sopeuttamishankkeiden ja henkilöstörakenteen kehittämishankkeiden muodostamana kokonaisuutena. Tutkimuksen tarkastelussa käytetään nimenomaisesti poikkileikkaustietoa vuoden päättyessä. (Puolustusvoimat 2004a, 2012a.)

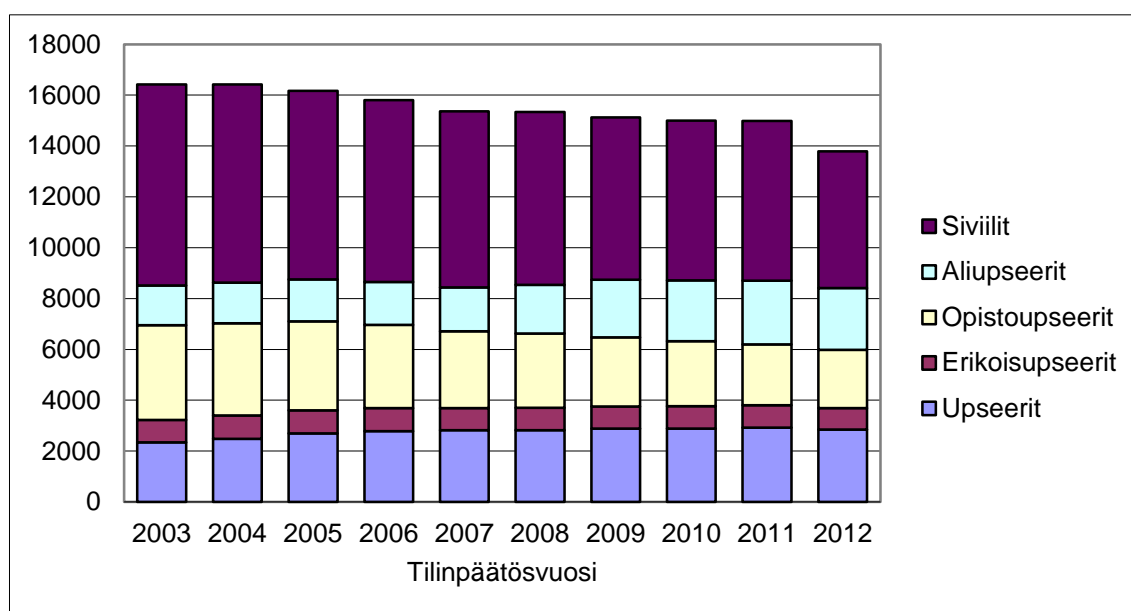
Puolustusvoimien henkilöstörakennetta on kehitetty valtioneuvoston turvallisuus- ja puolustuspoliittisissa selonteoissa tehtyjen linjausten, puolustusvoimien pitkän tähtäimen suunnitelmien ja niiden perusteella tarkistettujen henkilöstöstrategioiden mukaisesti. Päämääränä on ollut turvata puolustusvoimille ammatitaitoinen ja motivoitunut henkilöstö, joka on laadultaan ja määrältään riittävä kriisin ja rauhan ajan tehtäviin. (Esim. Puolustusvoimat 2004a, 2013.) Puolustusvoimien kehittäminen on edellyttänyt henkilöstöresurssien kohdentamista puolustusjärjestelmän kannalta keskeisille painopistealueille. Kehittämistoiminnassa on pyritty huomioimaan tehtävien ja henkilöstöresurssien välinen tasapaino (esim. Puolustusvoimat 2004a, 2006b).

Rauhan ajan palkatun henkilöstön määrän kehittämistä on siis ohjannut käytettävissä olevien määrärahojen ohella merkittävästi myös Puolustusvoimien rakennemuutoksen kehittämislinjaukset sekä valtioneuvoston tuottavuusohjelmien Puolustusvoimille asettamat velvoitteet (Puolustusvoimat 2005c, 2013). Henkilöstörakenteen kehittämisen tavoitteena on ollut myös yksinkertaistaa rakennetta kokonaisuudessaan (Puolustusvoimat 2012f). Merkittävänä haasteena on ollut henkilötyövuosien vähentäminen selontekojen linjausten ja valtioneuvoston tuottavuusohjelman mukaisesti sekä henkilöstörakenteen sopeuttaminen hallintorakenteen muuttuessa (Puolustusvoimat 2005c, 2007).

Puolustusvoimien henkilöstöstä voidaan erotella omiksi tarkasteltaviksi ryhmikseen sotilaat ja siviilit. Sotilaat jaetaan edelleen upseereihin, erikoisupseereihin, opistoupseereihin ja aliupseereihin. Siviilit jaetaan virka- ja työsuhteisiin. Sotilasvirkoihin nimittämisen yleisenä edellytyksenä sekä miehille että naisille on suoritettu asepalvelus. Lisäksi eri sotilasvirkoihin on asetettu erityisiä kelpoisuusvaatimuksia. Upseerien ja opistoupseerien osalta nämä ovat säädettyihin tutkintoihin (Esim. upseerin tai opistoupseerin tutkinto) johtavien koulutusten mukaiset tutkinnot ja erikoisupseerien osalta säädetty siviilikoulutus, kuten insinöörin tutkinto sekä reservin upseerin tai reservin aliupseerin koulutus. Aliupseereilta edellytetään toisen asteen koulutusta eli ammatillista perustutkintoa tai lukion suorittamista. Siviilivirkojen osalta noudatetaan käytännössä sitä, mitä yleisestä kelpoisuudesta valtion virkaan on säädetty.

#### 4.6.1 Henkilömäärän kehitys

Tarkastelujakson alussa eli vuoden 2003 lopulla Puolustusvoimien palveluksessa oli 16419 henkilöä. Tarkastelujakson lopulla (2012) henkilöstömäärä oli 13786. Tämä sisältää koko palkatun henkilöstön, joka on toiminut kotimaan tehtävissä tai ulkomailla muissa kuin kriisinhallintatehtävissä ja joille on tarkasteluhetkellä eli vuoden lopulla maksettu palkkaa. (Puolustusvoimat 2004a, 2013)

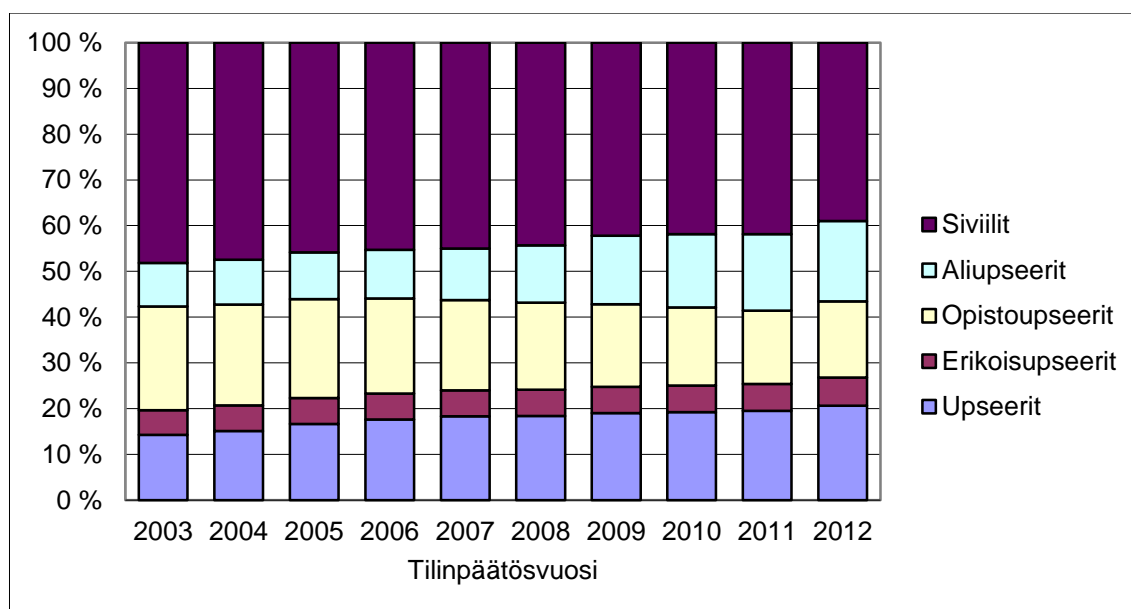


Kaavio 1. Puolustusvoimien henkilöstömäärän kehitys 2003 – 2012.

(Puolustusvoimat 2013, Puolustusvoimat 2008c)

Vuosina 2003 - 2007 henkilöstön määrän kehittymiseen vaikutti merkittävimmin valtion tuottavuusohjelman ja vuoden 2004 selonteon mukaisten muutosten toimeenpano. Upseereiden määrä kasvoi 480 henkilöllä ja aliupseereiden määrä 167 henkilöllä. Erikoisupseerien määrä pysyi lähes ennallaan, laskua oli vain 20 henkilöä. Vuosina 2003 - 2007 opistoupseerien määrä laski 696 henkilöllä ja siviilityöntekijöiden määrä 992 henkilöllä. Upseerit ja aliupseerit korvasivat osaltaan poistuvan opistoupseeriston tehtäviä. Puolustusvoimien henkilöstön määrä laski vuoden 2007 loppuun mennessä vuoden 2003 tasosta yli tuhannella henkilöllä. (Puolustusvoimat 2008c.)

Vuodesta 2008 alkaen henkilöstömäärässä näkyy Puolustusvoimien rakenneuudistuksen vaikutukset. Henkilöstön väheneminen näkyy erityisesti materiaalin kunnossapidon, tuotantotoiminnan ja varastonpidon toiminnoissa. Henkilöstömäärän kehitykseen on vaikuttanut merkittävimmin Palkka- ja Taloushallinnon Palvelukeskuksen siirtyminen puolustushallinnon alaisuuteen, Maavoimien johtamis- ja hallintorakenteen muutos sekä Maavoimien Materiaalilaitoksen rakennemuutoksen jatkuminen. Maavoimien materiaalin kunnossapidon strategisen kumppanuuden toteuttamisen yhteydessä siirtyi Millog Oy:öön lähes 600 henkilöä. Siviilihenkilöstön määrä laski myös, kun Puolustusvoimien Ruokahuollon Palvelukeskuksen henkilöstöä vähennettiin ja palvelukeskus yhtiöitettiin vuoden 2012 alusta. (Puolustusvoimat 2009b, 2010b, 2013.)



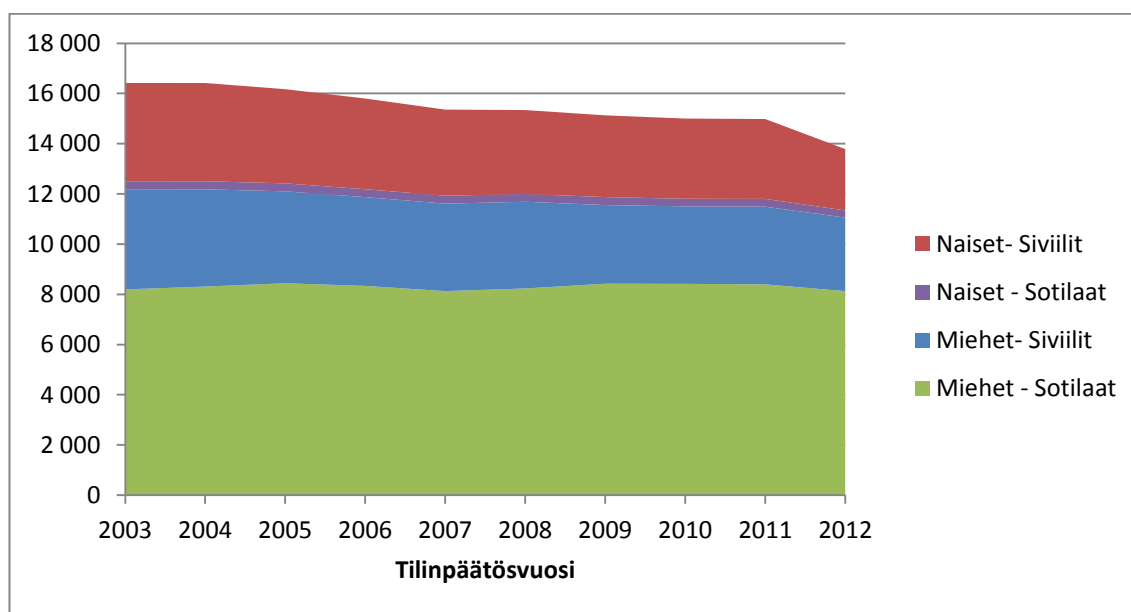
Kaavio 2. Puolustusvoimien henkilöstömäärän suhteellinen muutos 2003-2012 (Puolustusvoimat 2013, Puolustusvoimat 2008c)

Edellä kuvattua muutosta voidaan tarkastella myös suhteellisesti (Kaavio 2, vrt. Puolustusvoimien henkilöstötilinpäätöksen 2011 toteama asiantuntijahenkilöstön osuudesta). Vaikka Puolustusvoimien henkilöstön kokonaismäärä on laskenut, on henkilöstöryhmien sisällä ja välillä ollut erilaisia kehityssuuntia. Tarkastelujakson aikana sotilashenkilöstön määrä on noussut yli 60 prosenttiin Puolustusvoimien henkilöstöstä.

Opistoupseerien määrä on vähentynyt eläkepoistuman kautta opistoupseerikoulutuksen lakattua. Puolustusvoimien rakenteen uudistamisen ja henkilöstöstrategisten linjausten johdosta myös siviilihenkilöstön määrä on vähentynyt merkittävästi, kun organisaatiota on supistettu ja toiminnallisuuksia siirretty ulkopuolisille kumppaneille. Edellisistä poiketen aliupseereiden ja upseerien määrä on vastaavasti kasvanut. Edellä kuvattu muutos on luonnollisesti vaikuttanut osaltaan eri palkkausjärjestelmien piiriin kuuluvien henkilöiden määrään.

#### 4.6.2 Sukupuolirakenteen kehitys

Naisten suhteellinen osuus Puolustusvoimien palveluksessa olevasta henkilöstöstä on vähentynyt koko tarkastelujakson ajan. Vuoden 2004 alussa (31.12.2003) henkilöstöstä oli 74,2 prosenttia miehiä ja 25,8 prosenttia naisia. Vastaavat luvut vuoden 2012 lopulla olivat 80,4 prosenttia ja 19,6 prosenttia (31.12.2012). Vuonna 2012 naisten osuus henkilöstöstä laski siis jo alle viidennekseen. Siviilihenkilöstön kokonaismäärän lasku ja siihen liittyvä eläkepoistuma ovat vaikuttaneet merkittävimmin naisten määrän laskuun.



Kaavio 3. Puolustusvoimien henkilöstön kehitys sukupuolen mukaan 2003-2012 (Puolustusvoimat 2013, Puolustusvoimat 2008c)

Naisten runsas määrä siviilitehtävissä johtuu siviilihenkilöstön niin sanotuista naisvaltaisista aloista eli muun muassa toimistotehtävistä ja taloushallinnosta. Merkittävimmät yksittäiset naisten määrä laskeneet muutokset olivat Palkka- ja Taloushallinnon Palvelukeskuksen siirtyminen puolustushallinnon alaisuuteen ja Puolustusvoimien ruokahuollon yhtiöittäminen, joka yksistään vähensi naisten määrää noin 500 henkilöllä. Naisia on koko ajan ollut eniten siviilitehtävissä, joissa heidän osuutensa on käytännössä koko tarkastelujakson ajan ollut noin puolet. Huomattava muutos tapahtui vuoden 2012 alussa, jolloin naisten osuus siviilihenkilöstöstä laski noin viisi prosenttiyksikköä edelliseen vuoteen nähden. Edellä kuvattujen muutosten perusteella voidaan todeta, että naisten siviilitehtävät ovat vähentyneet nimenomaisesti ammattitehtävissä.

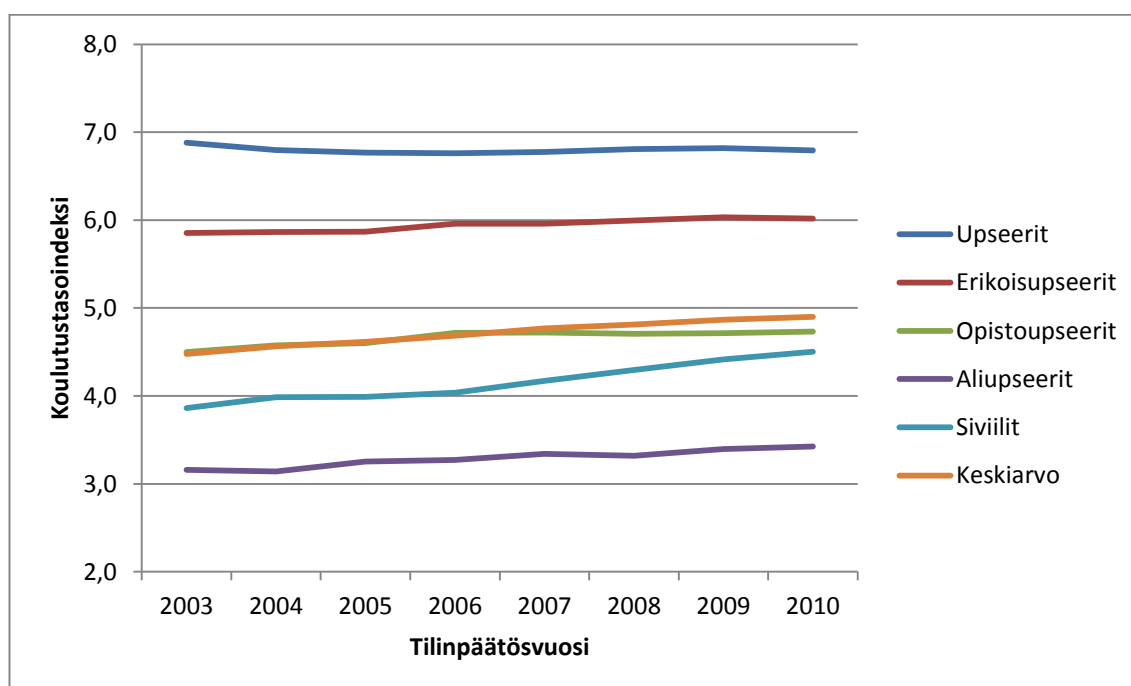
Naisten osuus myös aliupseeristosta on tarkastelujakson aikana laskenut, sillä enemmistö rekrytoiduista aliupseereista on ollut miehiä. Tarkastelujakson alussa oli silloisesta sotilasammattihenkilöstöstä naisia 18,4 prosenttia. Vuoden 2012 lopulla aliupseereista naisia oli 8,1 prosenttia. Miesten suurempi osuus rekrytoiduista aliupseereista selittyy osin sillä, että myös aliupseeriksi valittavalta edellytetään varusmiespalveluksen tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittamista.

Ensimmäiset naisopistoupseerit valmistuivat 1999 ja ensimmäiset naisupseerit vuotta myöhemmin. Naisopistoupseerien määrä oli suurimmillaan 12 henkilöä vuonna 2004, josta se on laskenut 9 henkilöön vuonna 2012. Naisupseerien määrä oli suurimmillaan 79 henkilöä vuosina 2010 ja 2011. Vuoden 2012 lopulla naisupseereita oli 67. Erikoisupseereissa naisten määrä on kaksinkertaistunut tarkastelujakson aikana ollen 13 henkilöä vuoden 2012 lopulla. Kokonaisuutena tarkasteltuna naisten osuus sotilashenkilöstöstä on laskenut vain hieman tarkastelujakson aikana. Vuoden 2004 alussa naisten osuus oli 3,7 prosenttia ja vuoden 2012 lopulla 3,4 prosenttia.

#### 4.6.3 Koulutusrakenteen kehitys

Puolustusvoimien henkilöstön koulutusrakennetta tarkastellaan tässä Tilastokeskuksen koulutusluokituksen mukaisesti. Koulutustasoindeksin asteikko on 1 - 8, jossa indeksin arvo on 7, mikäli kaikki henkilöt ovat suorittaneet ylemmän korkeakoulututkinnon. Koulutustason kehitystä ei ole seurattu Puolustusvoimien henkilöstötilinpäätöksissä vuoden 2010 jälkeen. Syynä tähän on ollut ongelmat Puolustusvoimien henkilöstöhallinnon tietojärjestelmän käyttöönotossa ja siihen liittyvässä tietojen ajantasaisuudessa. (Puolustusvoimat 2012g.)

Oheisessa kaaviossa (Kaavio 4.) esitetään koulutustasoindeksi kehitys vuoden 2003 lopulta vuoteen 2010. Koulutustasoindeksin muutoksen perusteella voidaan päätellä, että uudet suunnittelu- ja asiantuntijatehtävät ovat nostaneet koulutustasoa samanaikaisesti kun alempien koulutustasojen omaavan henkilöstön määrä on erityisesti eläkepoistuman ja ulkoistusten myötä vähentynyt. Korkein koulutustasoindeksi on upseereilla ja se on pysynyt käytännössä samalla tasolla 6,8 koko tarkastelujakson ajan. Merkittävin muutos on ollut siviilien koulutustasoindeksin nousu: Siviilien koulutustasoindeksi oli vuoden 2003 lopulla 4,0 ja vuoden 2010 lopulla 4,5.



Kaavio 4. Koulutustasoindeksin kehittyminen 2003-2010<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Puolustusvoimien henkilöstö jakaantuu eri koulutustasoindeksille tämän luokituksen mukaisesti seuraavasti: (Puolustusvoimat 2012d)

Alempi perusaste: kansakoulu

Ylempi perusaste: peruskoulu, keskikoulu

Keskiaste: ylioppilas, ammattikoulu, erikoisammattitutkinto, opistoupseerintutkinto

Alin korkea-aste: määrääikainen reservinupseeri, teknikko, merkonomi, opistoupseerien jatkotutkinto

Ylempi korkeakouluaste: ammattikorkeakoulu, insinööri, kandidaatti, notaari

Ylempi korkeakouluaste: diplomi-insinööri, maisteri, lääk.tieteell. erikoistumiset, upseerin tutkinto

Tutkijakoulutus: lisensiaatti tai tohtori



## 5. PUOLUSTUSVOIMIEN PALKKAUSJÄRJESTELMÄ

Tässä luvussa tarkastellaan Puolustusvoimien palkkausjärjestelmää ja sen kehittymistä käyttöönoton jälkeen. Luvussa kuvataan sisällönanalyysin avulla, miten palkkausjärjestelmä ja etenkin vaativuudenarviointi sen sisällä on muuttunut. Luvun keskeinen sisältö perustuu virka- ja työehtosopimusneuvotteluiden tuloksena syntyneisiin sopimuksiin ja pöytäkirjoihin, työnantajan laatimiin asiakirjoihin sekä muutosta käsittelevään kirjallisuuteen.

Puolustusvoimien palkkausjärjestelmässä keskeinen ongelma liittyy vaativuudenarviointijärjestelmien käyttöön sekä niiden soveltamiseen ja kehittämiseen. Puolustusvoimien palkkausjärjestelmä sisältää työ- ja virkaehtosopimusneuvotteluiden tuloksena viisi toisistaan poikkeavaa vaativuudenarviointijärjestelmää, jotka on otettu käyttöön erilaisten prosessien ja sopimusten tuloksena. Näiden arviointijärjestelmien soveltamisprosessit poikkeavat myös toisistaan, joten ne asettavat henkilöstöryhmät ja sukupuolet jo lähtökohtaisesti eriarvoiseen asemaan. Järjestelmien sisältämien vaativuustekijöiden erilaisuus ja niiden mahdollinen epätasa-arvoisuus vaikuttaa myös kokonaisuutena järjestelmän käytön ja soveltamisen kautta syntyvään tulokseen. (Vrt. myös Ikävalko ym. 2011, 62; Leinonen ym. 2012, 115 ja 122.)

Tässä tutkimuksessa tarkastelu suoritetaan arvioimalla käytettävien vaativuudenarviointijärjestelmien toimivuutta ja yhteensopivuutta yleisesti tunnistettujen työn vaativuustekijöiden avulla sekä yhteen sovittamalla järjestelmissä tunnistetut tehtävätasot valtion palkkatilastointiluokitusta ja järjestelmien käyttämiä tasokuvauksia hyödyntäen. (Vrt. esim. Valtiovarainministeriö 2007, 4-5.) Lisäksi esitetään vaativuusluokituksen ja palkan välinen yhteys käytössä olevissa järjestelmissä.

### 5.1 Vaativuudenarviointijärjestelmän rakenne

Tehtävien vaativuudenarvioinnin rakenteen analyysi perustuu käytettävien vaativuudenarviointijärjestelmien kuvauksiin ja niihin virkaehtosopimusneuvotteluissa tehtyihin tarkennuksiin ja muutoksiin.

Johto-, suunnittelu- ja asiantuntijatehtävien arviointijärjestelmä (JSA) perustuu Hay Guide Chart -järjestelmään (Puolustusvoimat 2006b). Kyseessä on konsulttipohjainen niin sanottu valmis järjestelmä, jonka kehitti yhdysvaltalainen Edward Hay. Järjestelmä on alun perin tarkoitettu lähinnä ylimmän johdon, teknisten asiantuntijoiden ja työnjohtajien työn arviointiin. Järjestelmä on yleinen niin valtiolla kuin yrityssektorilla ylempien toimihenkilöiden ja rahoitusalan työsopimusten piirissä. (Lahti ym. 2004, 163-164; Alivirta 1993, 194.)

JSA-järjestelmässä (HAY) vaativuustekijät ja niiden painotukset on annettu valmiina. Työn vaativuutta arvioidaan järjestelmässä kolmen alatekijöihin jaetun pääkriteerin –tietotaidon, ongelmanratkaisutaidon ja vastuun avulla. Tehtävän tietotaidolla mitataan tietotaidon laajuutta ja syvyyttä, johtamistehtävän moninaisuutta sekä vuorovaikutuksen tärkeyttä. Ongelmanratkaisun vaativuuteen vaikuttaa ongelmakentän rajausta ja sen haasteellisuus. Vastuuta aikaansaannoksista mitataan toiminnanvapaudella, vaikuttamisen suuruusluokalla sekä tehtävän roolilla ja sen vaikutuksella aikaansaannoksiin. Mitattaville kriteereille on laadittu suhteelliset pisteasteikot, joiden perusteella määritetään tehtävän kokonaisvaativuus. (Lahti ym. 2004, 164-165; Alivirta 1993, 194-195.)

Erikoisupseerien sekä siviilien johto- ja asiantuntijatehtävien vaativuudenarviointijärjestelmä (ESJA) perustuu Columbus -järjestelmään (Puolustusvoimat 2006b). Columbus -järjestelmän on kehittänyt suomalainen Bonus Consulting Oy. Järjestelmälle on ominaista, että se muokataan mittatilaustyönä kullekin organisaatiolle tai yhteisölle sen omien tärkeiksi määrittämien arvojen perusteella. Järjestelmä on laajasti käytössä valtion eri organisaatioissa. (Lahti ym. 2004, 161-162; TASE 1997, 60-61.) ESJA-järjestelmä on räätälöity Puolustusvoimiin nimenomaisesti kyseisen sopimusalan tarpeiden mukaisesti. Tehtävien vaativuutta arvioidaan järjestelmässä viiden pääkriteerin kautta. Osaamisen laajuudella ja syvyydellä arvioidaan tehtävän luonnetta ja vastuualueen laajuutta. Johtaminen mittaa tehtävässä tapahtuvaa henkilöjohtamista ja esimiestyötä. Vuorovaikutuksen vaativuuteen vaikuttaa sen luonne sekä kansainvälisen vuorovaikutuksen laajuus sekä edellytettävä kielitaito. Pätevyydellä mitataan tehtävän edellyttämää koulutustasoa sekä riittävän ammattitaidon edellyttämää käytännön kokemusta. Vaativuusluokka määräytyy samankaltaisesti kuin JSA-järjestelmässä eri tekijöiden pisteiden summan perusteella PvColumbusPro -arviointimenetelmän mukaisesti. (Puolustusvoimat 2006b; TASE 1997, 60-61.)

Opistoupseerien tehtävien vaativuudenarviointimenetelmä (OTV) on itse rakennettu arviointimenetelmä, joka muodostuu kymmenestä arviointitekijästä. Ammattitaitoa mitataan koulutuksen, kokemuksen, ongelmien ratkaisun ja vuorovaikutus- ja yhteistyötaitojen avulla. Vastuuta mitataan itsenäisyyden ja toimintavapauden, tulosvaikuttamisen sekä henkilöstön johtamisen kautta. Järjestelmä huomioi myös kuormitus- ja olosuhdehaitat arvioimalla henkisen ja fyysisen rasituksen sekä työolosuhteet ja -ympäristön. Tehtävän vaativuus määritellään arvioitavista tekijöistä annettujen yleiskuvausten perusteella valitsemalla kriteereittäin soveltuvin määritelmä ennalta määritellyistä taulukoista. Vaativuusluokka määräytyy kokonaispistemäärän mukaisesti arviointitekijöiden summan perusteella. (Puolustusvoimat 2006b.)

Aliupseerien tehtävien vaativuudenarviointijärjestelmä (AU) on OTV-järjestelmän lailla itse kehitetty arviointimenetelmä. Sitä on edeltänyt aikaisempi sotilasammattihenkilöstön tehtävien vaativuudenarviointijärjestelmä (SAH).<sup>10</sup> Vaikka käytettävä järjestelmä on muuttunut, on tehtävien vaativuudenarviointi säilynyt samankaltaisena, minkä vuoksi järjestelmän muuttuminen ei sinällään aiheuttanut tarvetta kaikkien tehtävien uudelleenarviointiin. (Puolustusvoimat 2006b, Majamaa 2010, 16.)

Aikaisemmassa sotilasammattihenkilöiden vaativuudenarviointijärjestelmässä tehtävän vaativuuden määrittäminen tapahtui joko käyttämällä arviointimenetelmää tai valitsemalla toimialakohtaisten vaativuusluokkien tasokuvausten perusteella tehtävää vastaava vaativuusluokka. Sotilasammattihenkilöstön vaativuudenarviointimenetelmä perustui 11 pisteytettävään vaativuustekijään. Ammattitaitovaatimukset muodostuivat kahdeksasta tekijästä - vaadittu ammatillinen siviilikoulutus ja sotilaallinen koulutus, tehtävässä vaadittava oppimisaika, työvälineiden ja laitteiden käyttö, johtamis- ja ohjaustehtävien luonne, johdettavien tai ohjattavien lukumäärä, vuorovaikutuksen laajuus sekä tehtävän asettama kuormitus ja siinä vallitsevat olosuhteet. Vastuuvaatimuksia mitattiin kolmella kriteerillä: taloudellinen vastuu, vaaratekijät ja vastuu ihmisistä sekä toimintavapaus ja itsenäisyys. Tehtävän vaativuusluokka määräytyi vertaamalla tehtävää kriteereittäin ennalta laadittuihin tasomääritelmiin, kuten OTV-järjestelmässä. (Puolustusvoimat 2006b.)

---

<sup>10</sup> Tässä tutkimuksessa järjestelmästä käytetään lyhennettä AU

Nykyisin käytössä olevassa aliupseereiden tehtävien vaativuudenarviointijärjestelmässä korostuu tasokuvauksen käyttö. Vanhoista toimialakohtaisista tasokuvauksista luovuttiin korvaamalla ne yhdellä kaikki toimialat kattavalla tasokuvauksella. Samalla uudistettiin myös aikaisemmin käytössä ollut arviointijärjestelmä. Nykyisin käytössä oleva arviointijärjestelmä perustuu kuuteen pisteytettävään vaativuustekijään. Sotilaallisen pätevyyden osalta arvioidaan vaadittua sotilaallista koulutusta ja tehtävässä vaadittavaa kokemusta. Osaamisen hallinnan sekä vuorovaikutuksen osalta tarkastellaan niiden syvyyttä ja laajuutta. Johtamisen osatekijöinä käsitellään henkilöstön johtamista ja toiminallista johtamista. Työn itsenäisyyden osalta arvioidaan vastuuta resursseista sekä tehtävässä olevaa ratkaisuvalltaa. Olosuhteiden osalta määräävinä ovat edelleen työympäristö ja vaaratekijät. Vaativuuden määrittäminen tapahtuu pääkriteereittäin vertaamalla osatekijöitä ristiin keskenään. Vaativuustekijöiden yhteenlaskettu pistemäärä määrittää vaativuusluokan. (VES 2010.)

Siviilitehtävien vaativuudenarviointijärjestelmä (SIV) on myös itse rakennettu järjestelmä. Vaativuudenarviointimenetelmä perustuu 26 pisteytettävään vaativuustekijään, jotka on jaoteltu kolmen pääkriteerin alle. Osaamisella mitataan kaikkea työssä tarvittavaa tietoa ja taitoa. Näiden tekijöiden summa kuvaa työn osaamisvaatimuksia. Työn vastuullisuus arvioidaan työn vaatiman välittömän tai välillisen vastuun määrän ja laadun perusteella. Työoloja ja kuormitusta arvioidaan työn sisältämien haittojen ja vaaratekijöiden sekä työn kuormittavuuden ja sen henkisen tai ruumiillisen rasituksen perusteella. Tehtävien vaativuuden määrittäminen perustuu arvioitavista tekijöistä annettuihin määritelmiin, kuten muissakin itse rakennetuissa järjestelmissä. (Puolustusvoimat 2006b.)

## 5.2 Vaativuustekijöiden käyttö ja painottuminen

Vaativuustekijöiden käyttöä ja painottumista arvioidaan yleisesti tunnistettujen työn vaativuustekijöiden osa-alueiden kautta. Tämä antaa mahdollisuuden tarkastella vaativuudenarviointijärjestelmien painottumista osaamisen, vastuun, kuormituksen ja työolojen näkökulmasta. Tässä tarkastelussa järjestelmien käyttämiä vaativuus-kriteereitä tarkastellaan edellä mainittua jakoa noudattaen. (TASE 1997.)

Osaamista arvioidaan eri järjestelmissä eri tavoin. JSA-järjestelmässä osaamista mitataan tehtävän edellyttämän tietotaidon ja ongelmanratkaisun vaativuuden avulla. Osaamisella ymmärretään tehtävän edellyttämää tietojen ja taitojen summaa, joka on hankittu kouluttautumisen ja kokemuksen kautta. Osaamista ei käsitellä vain hankitun koulutuksen ja kokemuksen avulla vaan järjestelmässä mitataan työssä tarvittavaa asiantuntemusta sekä sen edellyttämää perehtyneisyyttä. Osaamiseen vaikuttaa johtamistehtävien moninaisuus, jolla tarkoitetaan tietoa ja taitoa työyhteisön ohjaamiseen, toimintojen yhdistämiseen ja johtamiseen. Järjestelmässä arvioidaan myös tehtävässä edellytettävien vuorovaikutustaitojen vaativuusastetta. JSA-järjestelmän toinen pääkriteeri mittaa osaamista ongelmanratkaisun vaativuuden avulla arvioimalla tehtävän hoitamisessa tarvittavan ajatteluprosessin laajuutta ja haasteellisuutta. (Puolustusvoimat 2006b; Alivirta 1997, 194-196; Lahti ym. 2004, 161-164; TASE, 57-61.)

ESJA-järjestelmässä osaamisen arviointi tapahtuu pätevyyden ja vuorovaikutuksen vaatimusten kautta. Pätevyudessa arvioidaan tehtävän edellyttämää vähimmäiskoulutus- ja kokemustasoa sekä teoreettista osaamista ja tietopohjaa. Vaadittavat tiedolliset valmiudet ryhmitellään yleensä kaavamaisesti koulutustasojen mukaan. Kokemuksella kuvataan sitä työkokemusta, jonka kuluessa tehtävän hoitamiseen vaadittavat tiedot ja taidot on hankittavissa. Edellä mainituissa kriteereissä arvioidaan tehtävää hoitavan henkilön koulutusta sekä kokemusta, joka voidaan hankkia myös viraston tai hallinnonalan ulkopuolelta. Vuorovaikutus-kriteerin avulla mitataan, minkälaisia yhteistyön ja viestinnän vaatimuksia tehtävän hoitaminen asettaa. Mikäli tehtävän hoitaminen edellyttää kansainvälisiä kontakteja, nousee tehtävän vaativuus. JSA- ja ESJA-järjestelmissä osaamisen mittaamiset muistuttavat keskeisiltä osin toisiaan. Merkittävin ero on ESJA-järjestelmässä korostuneempi teoreettisen pätevyyden ja asiantuntijuuden sekä tehtävää hoitavan henkilön merkitys (Puolustusvoimat 2006b; Lahti ym. 2004, 161-164; TASE, 57-61.)

OTV-järjestelmässä osaamisen tekijöinä voidaan tunnistaa koulutus, kokemus, ongelmien ratkaisu sekä vuorovaikutus- ja yhteistyötaidot. Koulutuksen osalta järjestelmässä arvioidaan tehtävässä normaalisti edellytettävää koulutusta opistoupseereiden koulutusjärjestelmän mukaisesti tehtävään perehdyttävän tai pätevöittävän koulutuksen näkökulmasta. Tehtävässä normaalisti edellytettävä kokemus määritetään kaavamaisesti kokemustasoittain varusmiespalveluksen alusta lähtien huomioiden työharjoittelu-aika ja sitä seuraavat tehtävät tehtävätasoisesti. Ongelmien ratkaisujen vaativuudessa huomioidaan ongelmien monimutkaisuus sekä päätöksentekotilanteiden vaikeus sekä tehtävää hoitavan henkilön ongelmien ratkaisun vapaus. OTV-järjestelmässä osaamista mitataan myös tehtävänhoitajalta edellytettävillä vuorovaikutus- ja yhteistyötaidoilla työyksikön sisällä tai sen ulkopuolella sekä arvioidaan tehtävään liittyvien eri yhteistyötahoille kohdistuvien yhteyksien määrää.

AU-järjestelmässä osaamista mitataan sotilaallisen koulutuksen, osaamisen hallinnan ja vuorovaikutuksen kautta. Sotilaallisen pätevyyden arviointiin vaikuttaa tehtävään edellytettävä puolustushallinnon antaman sotilaallinen tai ammatillinen koulutus sekä tehtäväalan tuntemus ja kokemuksen määrä. Osaamisen hallinnan osalta tarkastellaan kaikkea työssä tarvittavaa tietoa ja osaamista. Osaamisen vaativuuteen vaikuttaa myös tehtävässä edellytettävän vuorovaikutuksen laajuus ja syvyys tehtävän säännöllisessä sisäisessä ja ulkoisessa sidosryhmäympäristössä. (Puolustusvoimat 2006b, VES 2010.)

SIV-järjestelmässä osaamiseksi on määritetty kaikki työssä tarvittava tieto ja taito. Osaamisen vaativuustaso määritetään työn edellyttämän koulutuksen tai oppimisen keston sekä työn edellyttämien erilaisten taitojen määrän perusteella. Vaadittava koulutus määritetään virallisen koulutusluokituksen mukaisesti ja oppimisajalla arvioidaan sitä aikaa, joka kuluu työn oppimiseen, kun henkilöllä ei ole alan työkokemusta. Osaamisen vaativuutta korottaa myös tarve hankkia, soveltaa tai tuottaa uutta tietoa, jota tehtävän menestyksellinen hoitaminen edellyttää. Tehtävässä edellytettäviä taitoja arvioidaan laajasti yksityiskohtaisten alakriteerien avulla alkaen käden taidoista ja päättyen vuorovaikutus- sekä ihmissuhdetaitoihin. OTV-, AU- ja SIV-järjestelmien osaamisen kriteerit on kuvattu hieman eri tavoin, mutta ne ovat keskenään hyvin samantapaisia. Vaikka ne huomioivat harkinta- ja päätöksentekotaidot sekä vuorovaikutus- ja ihmissuhdetaidot, vaikuttaa niissä enemmän henkilöstöryhmän omat keskeiset kriteerit. (Puolustusvoimat 2006b, VES 2010.)

Vaativuudenarviointijärjestelmät arvioivat vastuutekijää myös hyvin eri tavoin. Koska vastuu on itsenäisenä vaativuustekijänä ongelmallinen, on vaativuustekijöiden jako tässäkin tarkastelussa vain suuntaa antava (Vrt. TASE 1997). Tarkasteltavat järjestelmät ymmärtävät käytettävät käsitteet eri tavoin eikä rajanveto ole välttämättä selkeä. JSA-järjestelmässä vastuutekijässä arvioidaan aikaansaannoksia tehtävään liittyvien toimintavaltuuksien sekä roolin päätöksenteossa ja tehtävän asemaan organisaatiossa liittyvän vastuun avulla. Työllä on joko suora tai välillinen vaikutus tiettyyn euromääräiseen vaikutuskenttään, jonka perusteella arvioidaan tehtävän vaikuttavuutta. . (Puolustusvoimat 2006b; Alivirta 1997, 195-196; Lahti ym. 2004, 165.)

ESJA-järjestelmässä vastuuta arvioidaan osaamisen laajuuden ja syvyyden sekä johtamisen kautta. Osaamisen laajuudella arvioidaan varsinaisen työtehtävän lisäksi siinä edellytettävää käytännön osaamista ja, laaja-alaisempaa asiantuntemusta sekä näihin liittyvää valmistelua, suunnittelua ja valvontaa. Osaamisen syvyydellä tarkoitetaan tehtävän luonnetta ja siihen liittyvää ongelmanratkaisun haasteellisuutta, harkintavaltuuksia sekä vastuuta uuden tiedon tuottamisessa ja toiminnan kehittämisestä. Johtamisen osalta arvioidaan tehtävässä olevaa vastuuta esimiestyössä ja henkilöjohtamisessa. (Puolustusvoimat 2006b; Lahti ym. 2004, 161-162; TASE, 60.)

OTV-järjestelmässä työn vastuullisuuteen vaikuttaa itsenäisyys ja toimintavapaus, tulosvaikuttaminen sekä henkilöstön johtaminen. Itsenäisyyden ja toimintavapauden arvioinnissa tarkastellaan tehtävään kohdistuvan ohjauksen määrää ja laatua sekä päätöksenteon vapautta. Arviointiin vaikuttaa tehtävänhoitajan mahdollisuus vaikuttaa siihen, mitä työtehtäviä suoritetaan, miten ne suoritetaan ja mitä työtavoitteita saavutetaan sekä tehtävänhoitajan asema organisaatiossa ja vapaus käyttää annettuja resursseja. Samalla arvioidaan tehtävien päätösten itsenäisyyttä, vaikuttavuutta ja laaja-alaisuutta. Tulostaikuttamisen kautta määritetään tehtävän vaikutus oman organisaatioyksikön toimintaan tai työtulokseen. Arvioitava vaikutus voi olla muun muassa materiaallinen, taloudellinen, toiminnallinen sekä henkilöstö- ja johtamisvastuu eri asiakokonaisuuksista. Henkilöstön johtamisella arvioidaan laajasti henkilöstöjohtamiseen liittyviä osakokonaisuuksia sekä vastuuta niiden suorittamisessa. Arviointiin vaikuttaa niiden alaisten lukumäärä, joista tehtävänhoitajalla on päävastuu mukaan lukien työnjohdollisessa alaisuudessa olevat varusmiehet. (Puolustusvoimat 2006b, VES 2010.)

AU-järjestelmässä työn vastuullisuutta mitataan johtamisen ja työn itsenäisyyden avulla. Johtamisen arvioinnissa tarkastellaan tehtävän sisältämien johtamisen osa-alueiden määrää sekä johdettavien lukumäärää. Arvioinnissa otetaan huomioon sekä palkatun henkilöstön että asevelvollisten johtamis-, ohjaus- ja koulutustehtävät. Työn itsenäisyyttä arvioidaan muun muassa toimintavapauden ja valvonnan kautta. Työn itsenäisyyden tarkasteluun vaikuttaa myös tehtävään sisältyvä materiaallinen tai rahallinen vastuu. SIV-järjestelmässä vastuuta arvioidaan omana pääkriteerinään. Vastuun kautta tarkastellaan työn vaatiman välittömän ja välillisen vastuun määrää sekä laatua. Vastuun käsitteellä ymmärretään tehtävän hoitovastuun lisäksi vastuuta asioihin tai ihmisiin liittyvistä tiedoista, suunnittelusta, organisoinnista ja kehittämisestä. Vastuuta mitataan alakriteereihin sidottujen tulosten tai edellytysten kautta. (Puolustusvoimat 2006b, VES 2010.)

JSA- ja ESJA-Järjestelmät eivät mittaa erikseen työn kuormitusta ja työoloja. Muissa järjestelmissä nämä ovat osa käytettäviä vaativuustekijöitä. Vaikka painotukset eroavat hieman järjestelmittäin, on OTV-, AU- ja SIV-järjestelmien tapa mitata näitä tekijöitä varsin yhtenevä. Käytetyt kriteerit noudattavat yleisesti tunnustettuja kriteereitä työn kuormitukselle ja haitoille. Fyysistä ja henkistä kuormitusta arvioidaan työn asettamien vaatimusten kautta. Työoloihin liittyviä olosuhdehaittoja ja vaaratekijöitä arvioidaan niiltä osin, kun niitä ei voida esimerkiksi työsuojelullisin toimenpitein poistaa. (Puolustusvoimat 2006b; TASE 1997, 38-39.)

Oheisessa taulukossa tehtävien vaativuudenarvioinnissa käytetyt kriteerit ja erikseen mainitut alakriteerit on ryhmitelty yleisesti tunnistettujen työn vaativuustekijöiden mukaisesti (Taulukko 2).



	JSA	ESJA	OTV	AU	SIV
OSAAMINEN	<u>Tietotaito</u> - tietotaidon laajuus ja syvyys - johtamistehtävän moninaisuus - vuorovaikutustaitojen tärkeys  <u>Ongelmanratkaisutaito</u> - ongelmanratkaisuvapaus - ongelmanratkaisuvastavuus	<u>Pätevyys</u> - koulutus - käytännön kokemus (ammattitaito)  <u>Vuorovaikutus</u> - vuorovaikutuksen luonne - kansainvälinen vuorovaikutus ja kielitaito	<u>Koulutus</u>  <u>Kokemus</u> <u>Ongelmien ratkaisu</u>  <u>Vuorovaikutus- ja yhteistyötaito</u>	<u>Sotilaallinen pätevyys</u> - vaadittu sotilaallinen koulutus - tehtävässä vaadittava kokemus  <u>Osaamisen hallinta</u> - osaamisen syvyys - osaamisen laajuus  <u>Vuorovaikutus</u> - laajuus - syvyys	<u>Ammattitiedot</u> - tehtävän edellyttämä tietotaso - tehtävän edellyttämä oppimisaika - uuden tiedon käsittely  <u>Ammattitaidot</u> - käden taidot - aistien ja kehon osien samanaikainen käyttö - suullinen ilmaisutaito - kirjalliset taidot ja symbolien hallinta - ongelmien ratkaisu - toimintavapaus ja itsenäisyys - tekniset taidot - organisointitaidot - vuorovaikutustaidot - ihmissuhdetaidot
VASTUU	<u>Vastuu aikaansaannoksista</u> - toimintarajat (toiminnan vapaus) - vaikuttamisen suuruusluokka - rooli ja vaikuttaminen aikaansaannoksiin	<u>Osaamisen laajuus</u> <u>Osaamisen syvyys</u> <u>Johtaminen</u>	<u>Itsenäisyys ja toimintavapaus</u> <u>Tulosvaikuttaminen</u>  <u>Henkilöstön johtaminen</u>	<u>Johtaminen</u> - henkilöstön johtaminen - toiminnallinen johtaminen  <u>Itsenäisyys työssä</u> - vastuu resursseista - ratkaisuvallta	<u>Vastuu</u> - koulutus-, ohjaus- ja työnopastusvastuu - tehtävän vastuu työyksikön resursseista - vastuu henkilöstön tai toimialan johtamisesta - vastuu tehtäväjohtamisesta tai toimiminen asiantuntijana - talousvastuu - vastuu materiaalista ja laitteista - vastuu hyvinvoinnista ja turvallisuudesta - vastuu tietojen välittämisestä - maine- ja yhteiskunnallinen vastuu
KUORMITUS	Ei mittaa erikseen		<u>Henkinen rasitus</u> <u>Fyysinen rasitus</u>	<u>Olosuhde</u> - työympäristö - vaaratekijät	<u>Työolot ja kuormitus</u> - henkinen kuormitus - fyysinen kuormitus - olosuhdehaitat - vaaratekijät
TYÖOLOJAT			<u>Työolosuhteet ja työympäristö</u>		

Taulukko 2. Arviointimenetelmien vertailu

Käytössä olevien tehtävien vaativuudenarviointijärjestelmien kriteerit ja ennen kaikkea niissä käytetty tulkinta yleisesti tunnistettujen työn vaativuustekijöiden sisällä poikkeavat toisistaan. JSA- ja ESJA-järjestelmissä osaamista arvioidaan laaja-alaisemmin, vaikka jälkimmäinen painottaakin enemmän teoreettista pätevyyttä. Itse rakennetuissa järjestelmissä osaamisen mittaaminen perustuu enemmän konkreettisiin työn taitoihin sekä henkilö- ja ryhmäkohtaisiin ominaisuuksiin. Vastuussa on tunnistettavissa samantyyppinen eroavaisuus. JSA-järjestelmä mittaa nimenomaisesti vastuuta aikaansaannoksista, jonka koetaan usein tarkoittavan, että järjestelmä korostaa tehtävän asemaa organisaatiossa (vrt. esim. Vuorenmaa 2009, 9). ESJA-järjestelmässä painottuu aikaansaannosten lisäksi vastuu laaja-alaisessa asiantuntijuudessa sekä johtamisessa. OTV-järjestelmässä mitataan periaatteessa samoja asioita, mutta alaisten suora tai välillinen johtaminen korostuu omana vaativuustekijänään, kuten myös AU- ja SIV-järjestelmissä. AU- ja SIV-järjestelmät mittaavat korostetummin myös konkreettista vastuuta asioista ja itsenäisestä päätöksenteosta. Kuten on käynyt ilmi JSA- ja ESJA-järjestelmät eivät mittaa kuormitusta ja työoloja. Vastaavasti muut käytettävät järjestelmät mittaavat näitä tekijöitä käytännössä samankaltaisin kriteerein. Yhteenvedona voidaan todeta, että JSA- ja ESJA-järjestelmät ovat osaamista ja vastuuta painottavia arviointijärjestelmiä, kun taas muut järjestelmät pyrkivät huomioimaan laajasti yleisesti tunnistetut työn vaativuustekijät nimenomaisesti oman järjestelmän ja siinä edustettavan henkilöstöryhmän näkökulmasta. (vrt. TASE 1997, 44-45; Uhmavaara ja Vuorinen 1996.)

Yhteensopivuusteorian mukaisesti palkkausjärjestelmän ja sen kaikkien alijärjestelmien tulee olla yhteensopivia organisaation tehtävän ja tavoitteiden kanssa. Tällä perusteella voidaan olettaa, ettei palkkausjärjestelmä, jonka sisällä on poikkeavia vaativuudenarvioinnin painotuksia, voi olla kokonaisuutena tehokas. Käytettävien järjestelmien painottuminen sopimusaloittain tärkeiksi koettujen kriteerien ja ominaisuuksien mukaisesti herättää myös kysymyksen järjestelmien yhteensopivuudesta organisaation strategisiin tavoitteisiin. Onko järjestelmien tarkoitus tukea organisaation tavoitteiden saavuttamista vai palvella sopimusalan etua?

Järjestelmän toimivuuteen vaikuttaa kuitenkin myös sen käyttö eli järjestelmän soveltaminen sekä kehittäminen. Järjestelmä voi siis olla kokonaisuutena yhteensopiva, vaikka sen osat eivät täysin olisikaan. Tähän vaikuttaa toisaalta se, että vaativuudenarviointiryhmät ovat sopimusalakohtaisista. Kokoonpanon laajuus riippuu siitä, kuinka monen työntekijäjärjestön edustajia kunkin arviointijärjestelmän piiriin kuuluu (vrt. Leinonen ym. 2012, 114). Yleensä myös työnantajaa edustavat henkilöt vaihtelevat arviointiryhmittäin. Näin ollen tehtävien arvostukseen ja organisaation tahdon välittymiseen ei ole yhtenäistä linjaa. Järjestelmän käyttöä ja kehittämistä arvioidaan tarkemmin tutkimuksen seuraavissa osissa.

### 5.3 Palkkausjärjestelmän ja vaativuudenarviointijärjestelmien kehittäminen

Palkkausjärjestelmän kehittäminen käyttöönoton jälkeen on tapahtunut käytännössä työ- ja virkaehtosopimusneuvotteluiden kautta. Alkuvaiheessa virastokohtaiset palkantarkistuserät, kuten liitto-, järjestelyvara- ja tasa-arvoerät, olivat sidottuja palkkausjärjestelmän vaiheittaisen toteuttamisen rahoitukseen keskustason sopimuksissa sovittuun prosenttimäärään saakka. Hallinnonalakohtaisten sopimusosapuolien kesken voitiin siis sopia edellä mainittujen erien toteuttamisesta sovitun prosenttimäärän ylittävältä osin.

Tämä mahdollisti järjestelmän hyvin rajoitetun kehittämisen virkaehtosopimusneuvotteluiden kautta sopimuskaudella 2005 - 2007. Paikallisessa sopimisessa tuli edelleen huomioida, mitä keskustasolla oli sovittu kyseisten erien toteuttamisesta. Keskustasolla sovittiin muun muassa naisten palkkauksen korottamisesta siltä osin kuin se ei ollut sopusoinnussa työn vaativuuteen ja koulutukseen nähden. Koska vuoden 2005 liittoerät olivat jo sidottuja uuden palkkausjärjestelmän toteuttamiseen, jäi järjestelmän kehittämiseen vain vuodelle 2006 sovitut liitto- ja tasa-arvoerät. Käytännössä kehittämistyötä tehtiin sopimuskaudella kohdentamalla käytettävissä olevaa varallisuutta noudatettaviin palkkausjärjestelmäkohtaisiin palkkataulukoihin. (Pöytäkirja 2004, Puolustusvoimat 2005d.)

Sopimuskaudella 2007-2010 pyrittiin sopimusaloittain yhteisesti parantamaan siirtymävelvollisten asemaa pidentämällä takuupalkkaoikeus vuodesta kahteen vuoteen, mikäli henkilö joutui tämän velvollisuuden takia siirtymään toiselle paikkakunnalle alemman vaativuusluokan tehtävään toiseen hallintoyksikköön. Sama koski myös henkilöitä, jotka joutuivat Puolustusvoimien rauhanajan organisaation uudelleenjärjestelyn vuoksi hakeutumaan toiseen tehtävään (Pöytäkirja 2008, VES 2008, VES 2009).

Vaikka siirtymävelvollisuutta pidetään Puolustusvoimien henkilöstöjärjestelmän tavanomaisena ja hyväksyttävänä piirteenä, laajennettiin sopimuksilla työnantajan velvollisuutta toteuttaa henkilö- ja urasuunnittelu siten, että henkilöstö siirtyy ensisijaisesti aina ylempään tai vähintään samanarvoiseen tehtävään. Sopimukseen liittyen työnantaja velvoitettiin selvittämään siirtotapauksissa mahdollisuus järjestää tehtävä siten, ettei henkilön tehtävän vaativuusluokka alenisi. Siirtymävelvollisuuden käyttö haluttiin rajata tilanteisiin, joissa halukkaita tai sopivia hakijoita ei olisi. Sopimuskaudella pyrittiin yhteisesti myös kehittämään tehtävien arviointityötä siten, että huomio keskittyisi enemmän tyyppitoimenkuvien ja tilastoaineistojen sekä muiden vastaavien välineiden hyödyntämiseen. Palkkausjärjestelmän toimivuuden arviointia ja tasa-arvon toteutumisen edellyttämiä tietotarpeita pyrittiin parantamaan perustamalla yhteinen tilastoyhteistyöryhmä. (VES 2007b, Pöytäkirja 2009a.)

Kehittämistyötä jatkettiin vuosina 2008 ja 2009 tehdyillä sopimusaloittaisilla sopimusratkaisuilla edelleen ensisijassa kohdentamalla varallisuutta noudatettavaan palkkausjärjestelmäkohtaisiin palkkataulukoihin palkkauksellisten epäkohtien korjaamiseksi. (Esim. Puolustusvoimat 2007b.) Siirtymäkauden päättymisen ja uusi sopimuskausi mahdollisti kuitenkin myös arviointijärjestelmien ja -käytäntöjen kehittämisen sopimusaloittain koettujen epäkohtien korjaamiseksi. JSA- ja OTV-järjestelmien osalta pyrittiin järjestelmien yhteensovittamiseen, mutta neuvotteluissa ei päästy yksimielisyyteen työnantajan ja henkilöstöjärjestöjen välillä. (Pöytäkirja 2009b; Pöytäkirja 2009c; Kuivalainen 2009, 3; Westerlund 2009, 7.)

OTV- ja AU-järjestelmien osalta hyväksyttiin sopimusosapuolten kesken, että järjestelmillä arvioitavat opistoupseerien ja aliupseerien tehtävät olivat muuttuneet arviointijärjestelmien kehittämisen jälkeen. Tähän vaikutti osaltaan merkittävästi myös Puolustusvoimien henkilöstörakenteen uudistaminen eli opistoupseerikoulutuksen päätyminen ja aliupseeriston perustaminen. OTV-järjestelmää kehitettiin perustamalla 1.3.2009 lukien uusi vaativuusluokka aikaisempien vaativuusluokkien 6 ja 7 väliin sekä uusi ylin vaativuusluokka opistoupseerien vaativimpia tehtäviä varten. Sopimuslalla päätettiin myös arviointityön yksinkertaistamisesta. Tämä tarkoitti käytännössä arviointityön painopisteen siirtymistä käyttämään kuvailevaa mittaria, jossa tehtävät sijoitetaan vaativuusluokkiin ensisijaisesti OTV-tehtävien tasokuvauksen perusteella (Puolustusvoimat 2010c). Aliupseerien palkkausjärjestelmää sovittiin kehitettävän laajemminkin niin sanotusti ohjelmallisesti. Ensivaiheessa AU-järjestelmää kehitettiin perustamalla uusi vaativuusluokka 7 aliupseereiden vaativampia tehtäviä varten 1.3.2009 lukien. Samalla sovittiin myös uuden vaativuudenarviointijärjestelmän ja -käytännön kehittämisestä. Uudessa vaativuudenarviointijärjestelmässä oli tavoitteena käyttää työkaluina valtakunnallisia tyyppitehtäviä ja tehtävien tasokuvausta. (Pöytäkirja 2009b; Pöytäkirja 2009c; myös Pakarinen 2009, 4 ja Majamaa 2009, 35)

Myös SIV-järjestelmän osalta sovittiin uuden tasokuvauksen käyttöönotosta sopimusalan piiriin kuuluvien tehtävien arvioinnin työvälineeksi. Sopimuslalla sovittiin myös tiettyjen vaativimpien tehtävien siirtämisestä ESJA-järjestelmän piiriin. Puolustusvoimien henkilöstörakenteen muuttumisen ja hallinnonalalla tehtyjen uudistusten sekä uusien toimintatapamallien käyttöönoton katsottiin myös muuttaneen arviointijärjestelmään kuuluvien tehtävien vaativuutta, minkä nähtiin edelleen asettavan vaatimuksia kehittää arviointityön pohjana olevaa tehtävien asokuvausta. Käytännössä tämä tarkoitti yksittäisten tehtävien nostamista korkeammalle vaativuustasolle tasokuvauksen avulla (Puolustusvoimat 2010e). (Pöytäkirja 2009d, pöytäkirja 2009e)

Sopimuskaudella 2010-2012 palkkausjärjestelmään tehtiin sopimusaloittain jo suurempia rakenteellisia muutoksia. Kaikkia järjestelmiä koskevana merkittävänä muutoksena toteutettiin arviointiryhmien toiminnan ja arviointiprosessin yksinkertaistaminen. Vuodesta 2011 eteenpäin työnantaja pystyi vahvistamaan tehtävän vaativuuden, mikäli paikallistason arviointiryhmä on yksimielinen arvioinnin tuloksesta riippumatta siitä, onko tehtävä vanha, uusi tai muuttunut (Puolustusvoimat 2010d).

Paikallistasolla tehtävänkuvausta verrattiin jatkossa keskushallintotasolla arvioituihin tehtävänkuvauksiin ja tehtävän vaativuusluokka voitiin vahvistaa edellä mainitulla perusteella. Vain tehtävät joihin paikallistasolla oli ilmaistu eriävä mielipide tai joissa ei ollut keskushallintotasolla vahvistettua vastaavaa tai kokonaisuutena samankaltaista tehtävän vaativuusarviointia, käsiteltiin pääsääntöisesti samoin kuin aikaisemminkin. Aliupseerien arviointien osalta paikallistason arviointiryhmästä luovuttiin kokonaan. Tehtävien vaativuutta arvioitiin jatkossa aliupseeritehtävien osalta paikallistasolla työnantajan ja aliupseereita edustavan luottamusmiehen välillä. Keskustason arviointiryhmät muutettiin samalla keskushallintotason arviointi- ja kehittämisryhmiä. Ryhmien toiminta pyrittiin tällä päätöksellä suuntaamaan enemmän linjausten tekemiseen ja arviointijärjestelmän toiminnan kehittämiseen. Keskushallintotason arviointi- ja kehittämisryhmällä säilytettiin kuitenkin niin sanottu otto-oikeus jo vahvistettuihin tehtävänkuvauksiin. Tämä tarkoitti käytännössä mahdollisuutta antaa jälkikäteen lausunto esimerkiksi tarkastustoimintaan liittyen paikallistasolla vahvistetuista tehtävänkuvauksista ja tehdä siten jälkikäteisvalvontaa (vrt. keskushallintotason lausunnon sitovuus vaativuusluokkaa määritettäessä). (Puolustusvoimat 2010d.)

JSA-järjestelmää kehitettiin kohdentamalla virastoerä palkantarkistuksina järjestelmän vaativuusluokkiin järjestelmän sisällä koettujen epäkohtien, mutta myös muihin järjestelmiin verrattavien eriarvoisuuksien korjaamiseksi (Rantala 2010,33). ESJA-järjestelmän osalta ei saavutettu neuvottelutulosta, mikä johtui käytännössä siitä että sopimusalan sisällä ei saavutettu yksimielisyyttä järjestelyvaraerän kohdentamisesta. Näin ollen käytettävissä oleva varallisuus kohdennettiin niin sanotun perälaudan mukaisesti kaikkiin järjestelmässä käytössä oleviin vaativuusluokkiin (Puolustusvoimat 2010d). OTV-järjestelmässä toteutettiin merkittäviä rakenteellisia muutoksia. Alimmaksi käytössä olevaksi vaativuusluokaksi muodostuneen OTV 4 -palkkaluokan käytöstä luovuttiin yhdistämällä vaativuusluokan kriteerit osaksi OTV 5 -luokkaa. Samalla otettiin käyttöön uudet palkkaluokat 5A ja 6A varusmieskoulutusta antavien perusyksikköjen tehtävissä toimiville opistoupseereille. Järjestelyllä pyrittiin lisäämään kyseisten tehtävien houkuttelevuutta kokeneiden opistoupseerien osalta. (Pöytäkirja 2010a.)

Aliupseerien tehtävien vaativuuden arvioinnissa otettiin käyttöön uusi vaativuudenarviointimenetelmä ja siihen perustuva tasokuvaus. Samalla käytettävän arviointijärjestelmän nimeksi muutettiin AU-arviointijärjestelmä. Palkkausjärjestelmään luotiin myös uudet vaativuusluokat 3B, 4B ja 5B. Palkkaus maksettiin jatkossa kyseisen B-luokan mukaisesti niille aliupseereille, joiden oli tehtävä vahvistettu luokkiin 3, 4 tai 5 ja tehtävää hoitava henkilö oli suorittanut erikseen määritellyt Puolustusvoimien opintokokonaisuudet. AU-järjestelmän osalta sovittiin myös perusyksikön vääpelinä toimivien aliupseerien palkkauksen prosentti- ja tasokorotuksista. Ratkaisulla haluttiin kannustaa osaamisen hankkimiseen sekä kohentaa perusyksikkötehtävien palkkauksellista asemaa. (VES 2010.) SIV-arviointijärjestelmää kehitettiin tasokuvausta päivittämällä. Käytännössä tämä tarkoitti tehtävien nostamista ylemmälle vaativuustasolle järjestelyvaraerän varallisuutta käyttämällä. Ylemmälle vaativuustasolle nostettiin tehtäviä, joiden osalta katsottiin sopimusalan sisällä, että voimassaoleva järjestelmä ei ottanut huomioon riittävästi tehtävien vaativuutta. (Pöytäkirja 2010b, Puolustusvoimat 2010d)

Palkkausjärjestelmän kehittämisestä ja yhteensovittamisen tarpeesta vallitsee henkilöstöjärjestöjen piirissä erilaisia näkemyksiä. Yhteensovittamisesta ja järjestelmien välisestä tasa-arvosta keskusteleminen tuo myös esille syitä, joiden vuoksi järjestelmään syntyi viisi rakenteeltaan erilaista vaativuudenarviointijärjestelmää. Järjestelmien yhteensovittamisen tai yhteen järjestelmään siirtymisen esteiksi koetaan muun muassa oman sopimusalan tai henkilöstöryhmän tehtävien arvostuksen väheneminen yhteisessä järjestelmässä. Tämän uskotaan edelleen johtavan siihen, että henkilöstö saattaa joutua palkkauksellisesti nykyistä heikompaan asemaan ja että henkilöstöryhmittäin tärkeiksi koettujen epäkohtien kehittämiseen ole yhteisessä järjestelmässä nykyisenkaltaisia mahdollisuuksia. Nykyistä järjestelmää pidetään siis puutteineenkin toimivampana kuin koko henkilöstön kattavaa yhteistä järjestelmää. (Esim. Leino 2012, 6-7; Kymäläinen 2011, 19; Vuorenmaa 2009, 9)

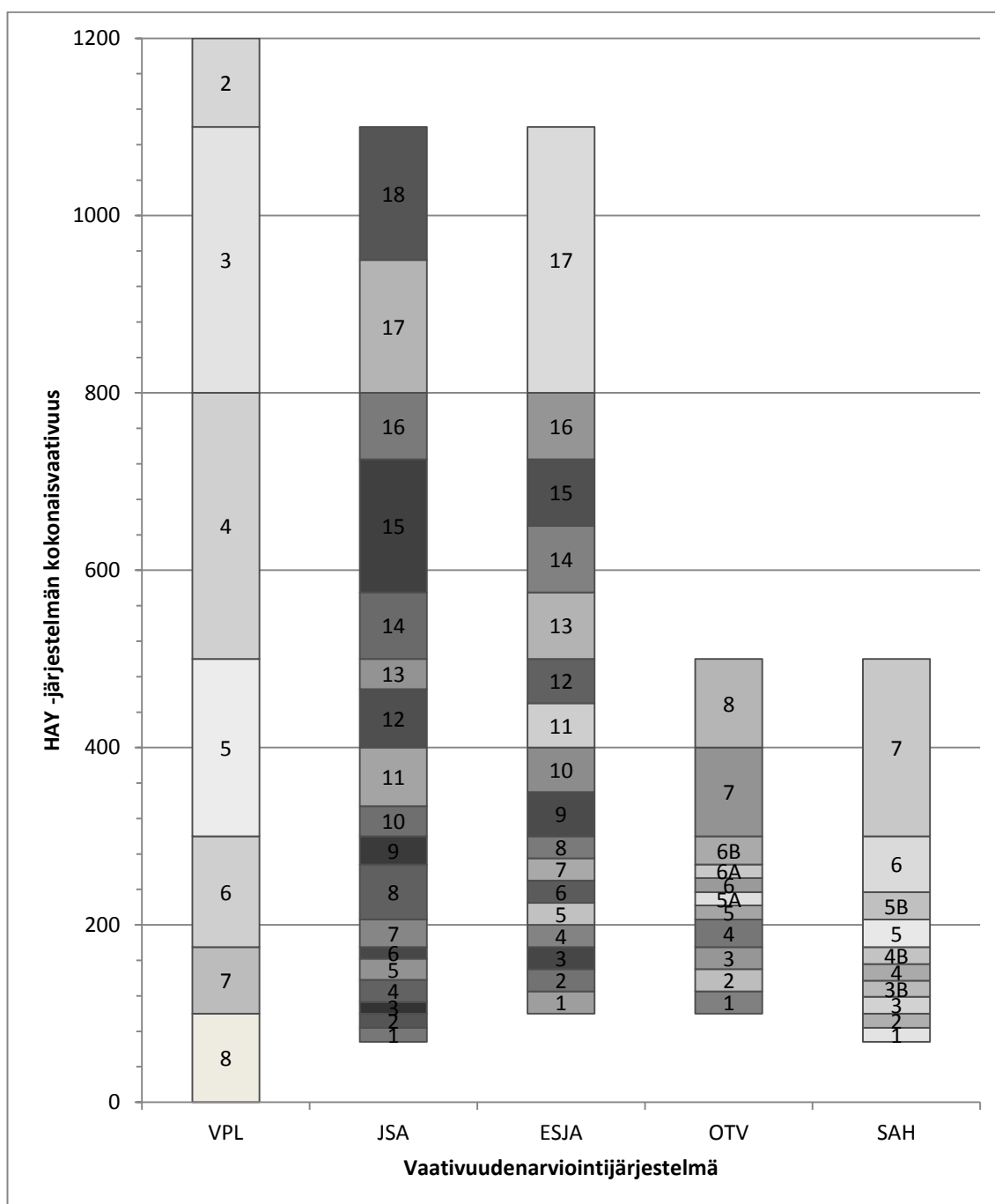
Vaativuuden arvioinnin rakenteelliset rajoitukset ja koettu palkkauksellinen epätasa-arvo nousevat kehittämistyössä selkeästi esille. (Vrt. myös Leinonen ym. 2012) Etenkin OTV-, AU- ja SIV-järjestelmissä on koettu, ettei alkuperäinen vaativuudenarviointijärjestelmä tarjonnut riittävästi liikkumavaraa tehtäväkentän muuttuessa ja tehtävien vaativuuden kasvaessa. Järjestelmän kehittäminen virkaehtosopimusneuvotteluiden kautta on lisäksi asettanut omat rajoitteensa. Järjestelmän kehittämiseen on voitu käyttää käytännössä vain sopimusneuvotteluissa käytettävissä ollutta varallisuutta. Yhteensopivuushypoteesin mukaisesti myös palkkausjärjestelmän ja sen rakenteen tulee sopeutua organisaation toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Toimivan palkkausjärjestelmän edellytyksenä on, että sen osat tukevat toisiaan. Sopimusneuvotteluiden käyminen sopimusaloittain ja järjestelmittäin on kuitenkin aiheuttanut toisistaan poikkeavia kehityssuuntia järjestelmän sisällä.

#### 5.4 Vaativuudenarviointijärjestelmien yhteensovittamien

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on ollut tarkastella Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän rakennetta ja kehittymistä nimenomaisesti työn vaativuuden kautta. Erilaisista tehtävien vaativuudenarviointijärjestelmistä johtuen eivät Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän vaativuusluokat ole sinällään suoraan vertailukelpoisia. Tälle tarkastelulle on keskeistä löytää käyttökelpoinen malli eri vaativuudenarviointijärjestelmien yhteensovittamiseksi. Tässä tutkimuksessa yhteensovittamiseen käytetään valtion palkkatilastointiluokituksen (VPL) mukaista työn vaikeusasteen tasoa kuvaava luokitusta.

Yleisen vaativuusluokituksen ja Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän vaativuusluokkien yhteensovittaminen on käytännössä jo toteutettu tutkimusraportin alussa kuvatulla tavalla. JSA-arviointijärjestelmä perustuu HAY-mittariin, joten arviointijärjestelmän pisteet tuottavat jo sinällään Valtion palkkatilastointiluokituksen kanssa yhteensopivan arviointituloksen. Muiden järjestelmien osalta linkki on muodostettu aiemmin kuvatulla tavalla paaluttamalla. VPL:n avulla tapahtuvaa yhteensovittamista voidaan pitää käyttökelpoisena mallina, koska järjestelmissä käytettävien pisteytysten ja VPL:n välinen tilastollinen riippuvuus perustuu kustakin järjestelmästä organisaatiokohtaisesti tehtyyn vaativuusanalyysiin.





Kaavio 5. Yleisen vaativuusluokituksen ja Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän vaativuusluokkien välinen yhteys

Kuten oheisesta kaaviosta käy ilmi, vaativuudenarviointijärjestelmät kattavat hyvinkin erisuuruisen alan yleisen vaativuusluokituksen mukaisista tehtävistä (Kaavio 5). Tämän voidaan näin myös katsoa asettavan rajoitteen sille, minkä tasoisia tehtäviä kullakin arviointijärjestelmällä voidaan arvioida. JSA- ja ESJA-järjestelmät kattavat rakenteellisesti suurimman vaativuusalueen. OTV- ja AU-järjestelmien vaativuusalue on jo selvästi suppeampi. Molempien järjestelmien osalta se on kuitenkin kasvanut vaativampien tehtävien osalta, OTV 8- ja AU 7-vaativuusluokkien käyttöönoton jälkeen.

Arviointijärjestelmän käyttämiä tasokuvauksia on vertailtu edellä olevan mallin mukaisesti seuraavassa taulukossa (Taulukko 3). JSA- järjestelmän tasokuvauksena on käytetty VPL:n tehtävien tasokuvausta, koska se perustuu saman HAY-mittariin kuin kyseinen järjestelmä. VPL-järjestelmässä käytetyt kuvaukset noudattavat myös JSA-järjestelmästä kokeilukäyttöön laadittua tasokuvausta (Puolustusvoimat 2004c). ESJA-järjestelmästä ei ole myöskään olemassa vastaavaa kuvausta, joten se on jätetty tämän esimerkin ulkopuolelle.

JSA (HAY)	OTV	AU	SIV
Avustavat työt (JSA 1-2)		Harjoittelutehtävä (AU 1)	Harjoittelu- tai avustava tehtävä (SIV 1)
		Harjaantumistehtävä (AU 2)	Avustava tehtävä (SIV 2)
Ammattitaitoa vaativat työt (JSA 3-6)	Harjoittelutehtävät (OTV 1)	Perustehtävä (AU 3)	Perustehtävä (SIV 3)
	Perustehtävät (OTV 2)		
	Ammattitehtävät (OTV 3)	Ammattitehtävä (AU 4)	Ammattitehtävä (SIV 4) Ammattitehtävä (SIV 5)
Erityisammattitaitoa vaativat työt/useat työnjohdolliset työt (JSA 7-9)	Vaativat ammattitehtävät (OTV 4)	Vaativa ammattitehtävä (AU 5)	Vaativa ammattitehtävä tai monitoimitehtävä (SIV6)
	Työnjohto- ja asiantuntijatehtävät (OTV 5)		Asiantuntijatehtävä / monitoimitehtävä tai työnjohtotehtävä (SIV 7)
	Vaativat työnjohto- ja asiantuntijatehtävät (OTV 6)	Työnjohto ja/tai asiantuntijatehtävä (AU 6)	Esimiestehtävä tai vaativa asiantuntijatehtävä (SIV 8)
	Vaativat laaja-alaiset työnjohtotehtävät ja ydintoimintojen asiantuntijatehtävät (OTV 6b)		Esimiestehtävä tai vaativa asiantuntijatehtävä (SIV 9)
Asiantuntijat /ryhmävastaavien työt (JSA 10-13)	Päällikkö- ja vaativimmat asiantuntijatehtävät (OTV 7)	Vaativa työnjohto ja/tai asiantuntijatehtävä (AU 7)	Päällikkötehtävä / erityisasiantuntijatehtävä / toimialajohtotehtävä (SIV10)
	Vaativimmat päällikkö- ja erikoisasiantuntijatehtävät (OTV 8)		Päällikkötehtävä / keskustason tai aluetason erityisasiantuntijatehtävä / toimialatehtävä (SIV 11)
Erikoisasiantuntijat/ yksikköpäällikkötyöt. (JSA 14-16)			
Kansallinen asiantuntija/toimiala- osasto-/aluepäällikkötyöt. (JSA 17-18)			

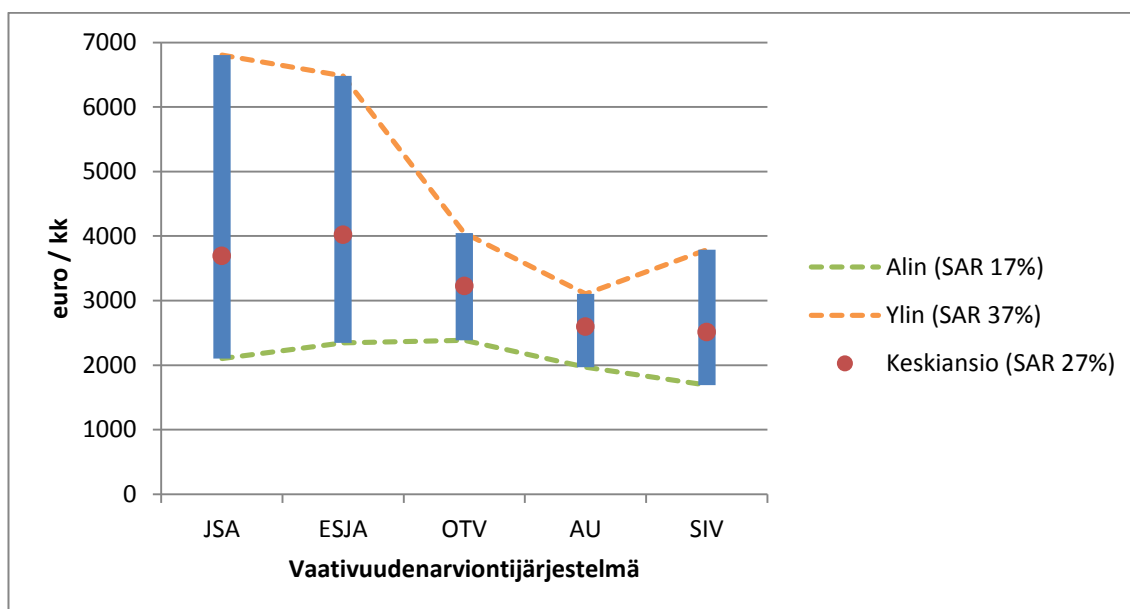
Taulukko 3. Tasokuvausten vertailu

Tasokuvausten vertailussa on havaittavissa, että tarkastellut järjestelmät kuvaavat eri tasoille sijoittuvat tehtävät varsin samankaltaisesti. Tasokuvauksissa käytetyt tarkemmat sanalliset kuvaukset ja kriteerit eivät myöskään poikkeaa merkittävästi toisistaan. Tarkastelussa käy ilmi selvästi myös yksi Puolustusvoimien henkilöstöjärjestelmän ominaispiirre: kuuluminen tiettyyn henkilöstöryhmään muodostaa rajoituksen mahdollisten tehtävien vaativuudelle. Sotilashenkilöstön osalta perusteena on toki myös upseeri-, erikoisupseeri-, opistoupseeri- ja aliupseeritehtävien kelpoisuusehdot, mutta siviilitehtävien osalta rajanveto ei ole niin yksiselitteistä. Tehtävän kuuluminen joko SIV- tai ESJA-arviointijärjestelmän piiriin määrittää jo suoraan tehtävässä mahdollisen vaativuustason. Käytettävät vaativuudenarviointijärjestelmät ohjaavat siten myös kokonaisuutena henkilöstöjärjestelmän kehittämistä.

Arviointijärjestelmien erilaiset painotukset vaikuttavat henkilöstöryhmien ja sukupuolten väliseen tasa-arvon toteutumiseen. Jos toinen järjestelmä painottaa esimerkiksi asiantuntijatyön vaativuuden ulottuvuuksien mittaamista ja toinen ammattitehtävien arvoa, asettuvat täysin samansisältöiset tehtävät hyvinkin eriarvoiseen asemaan järjestelmien kesken vertailtuna. Tehtävien sijoittuminen eri arviointijärjestelmien piiriin vaikuttaa myös sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumiseen. Tämä käy hyvin ilmi edellä mainitusta SIV- ja ESJA-järjestelmien välisestä ongelmasta, jossa korkeammille vaativuustasoille ulottuva ESJA-järjestelmä painottaa asiantuntijuutta ja SIV-järjestelmä on laajemmin käytössä alemman vaativuustason ammattitehtävissä. Koska siviilien sukupuolijakauma on vinoutunut siten, että naisia on suhteessa eniten suorittavan tason tehtävissä SIV-järjestelmän piirissä ja vähän asiantuntijatehtävissä ESJA-järjestelmässä, on järjestelmä jo rakenteellisesti sukupuolten palkkatasa-arvon toteutumisen kannalta kyseenalainen. (Vrt. myös Huuhtanen ym. 2005, 19; Leinonen ym. 2012; 115.) Palkkausjärjestelmien rakenteista ja käytöstä johtuvia ongelmia voidaan edellä kuvatulla tavalla laajentaa koskemaan myös Puolustusvoimien erilaisten henkilöstöryhmien välisen tasa-arvon toteutumista.

## 5.5 Vaativuusluokituksen ja palkan välinen yhteys

Tehtävien vaativuudenarviointijärjestelmä ei suoraan määritä tehtävästä maksettavaa palkkatasoa. Palkkaus määrittyy kytkemällä vaativuudenarvioinnin avulla syntynyt vaativuusrakenne palkkarakenteeksi. Nämä palkkarakenteet ovat Puolustusvoimien palkkausjärjestelmässä sopimusalakohdaisia. Käytettävä vaativuudenarviointijärjestelmä asettaa näin ollen rajoitukset käytettävissä olevalle palkkaukselle kunkin palkkausjärjestelmän sisällä. Vaativuudenarviointijärjestelmästä riippuen palkkahaitari eroaa suurestikin. Tässä alaluvussa on esitetty yleinen palkkauksellinen hajonta Puolustusvoimien palkkausjärjestelmässä sekä vaativuusluokituksen ja palkan välinen yhteys noudattaen aikaisemmin esitettyä yleisen vaativuusluokituksen ja Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän vaativuusluokkien välistä yhteyttä.



Kaavio 6. Palkkauksellinen hajonta vaativuudenarviointijärjestelmittäin (esimerkki)

Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän palkkauksellinen hajonta on esitetty esimerkin omaisesti kaaviossa 6. Esimerkki perustuu 31.12.2012 palkanmaksun perusteena olleisiin vaativuusluokkiin. Tilastoeettisten periaatteiden mukaisesti esimerkissä ei huomioida ääripäissä sellaisia vaativuusluokkia, joissa oli tarkasteluhetkellä alle kolme henkilöä. (Vrt. Valtanen 2011, 39; Kymäläinen 2011, 19.)

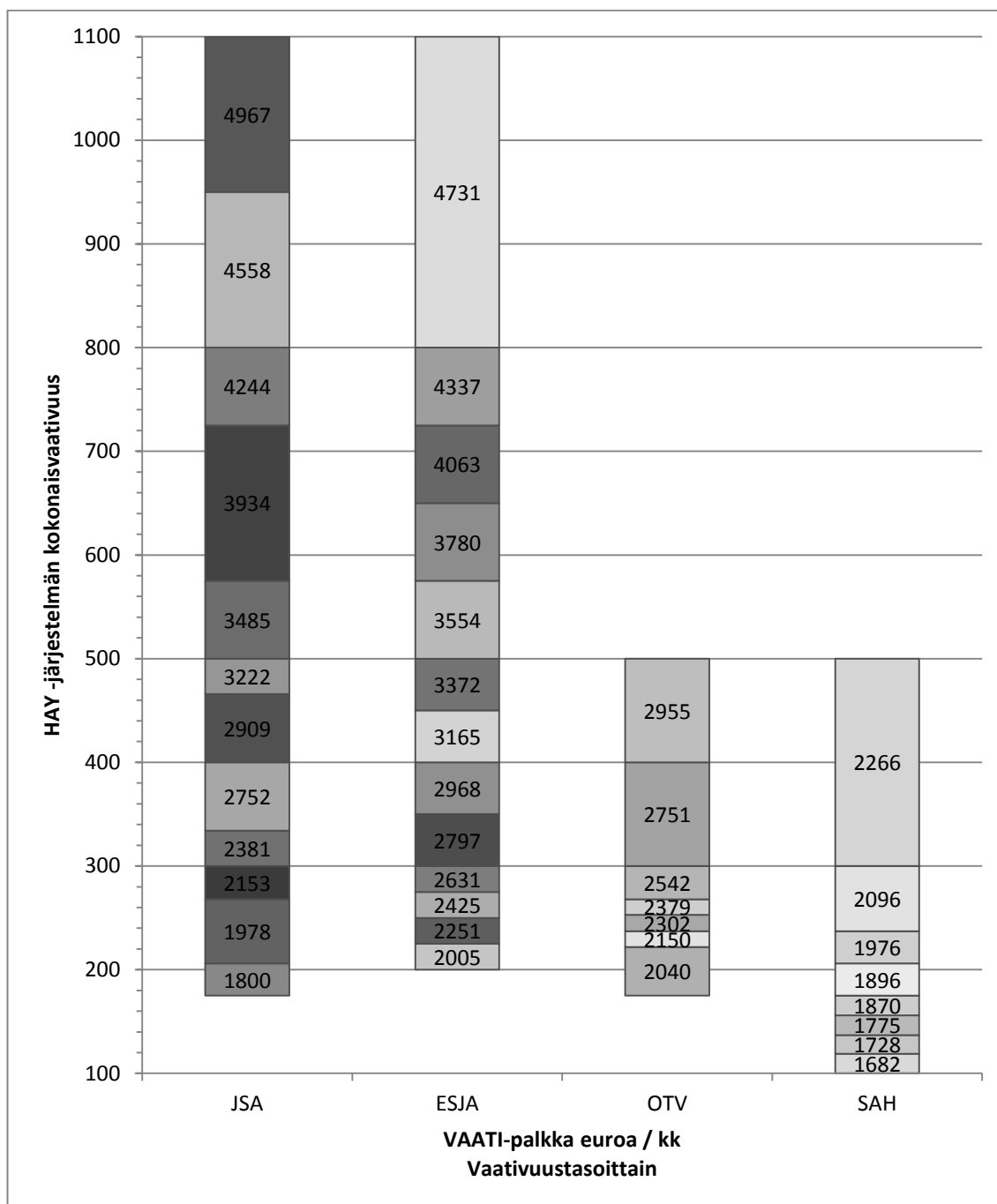
Esimerkin alimmat säännöllisen työajan ansiot perustuvat alimpiin maksussa olleisiin vaativuusluokkiin vaativuudenarviointijärjestelmittäin. Suoritusarvion prosenttiosuutena on käytetty uudelle töihin tulevalle henkilölle maksettavaa 17 prosentin suoritusarviointi (SAR) -osuutta. Ylimmät säännöllisen työajan ansiot perustuvat ylimpiin maksussa olleisiin vaativuusluokkiin vaativuudenarviointijärjestelmittäin. Suoritusarvion prosenttiosuutena on käytetty ylintä maksettavaa 37 prosentin SAR-osuutta. Keskiansioksi esimerkissä on käytetty vaativuudenarviointijärjestelmien keskimääräisiä vaativuusluokkia 27 prosentin SAR-osuudella 31.12.2012. Säännöllisen työajan euromääräisen kuukausiansion perustana on käytetty 31.12.2012 voimassa ollutta palkkataulukkoa.

Suurin hajonta on JSA-järjestelmässä. Säännöllisen työajan kuukausiansiot lähtevät noin kahdesta tuhannesta eurosta ja ulottuvat vaativimmissa tehtävissä lähes seitsemään tuhanteen euroon. Keskiansio JSA-järjestelmässä asettuu noin 3700 euroon. ESJA-järjestelmässä hajonta ulottuu lähes yhtä laajalle kuin JSA-järjestelmässä. Merkittävin ero järjestelmien välillä on ESJA-järjestelmässä maksettavat korkeammat alimman säännöllisen työajan ansio ja keskiansio. Nämä molemmat ovat noin 300 euroa korkeammat kuin JSA-järjestelmässä. OTV-järjestelmän alin säännöllisen työajan ansio on samaa suuruusluokkaa kuin ESJA-järjestelmässä. OTV-järjestelmän keskiansio ja vaativimmissa tehtävissä maksettava suurin säännöllisen työajan ansio jäävät kuitenkin selvästi edellisten alapuolelle. OTV-järjestelmä ulottuu vain hieman yli 4000 euron ja keskiansio jää tässä esimerkissä noin 3300 euroon. AU-järjestelmän alin säännöllisen työajan ansio on kutakuinkin samalla tasolla kuin alin ansiotaso JSA-järjestelmässä. AU-järjestelmän ylin ansio asettuu kuitenkin jo noin 3200 euroon keskiansion jäädessä 2600 euroon.

Edellä mainittuja tunnuslukuja tarkastellessa voidaan todeta, että säännöllisen työajan kuukausiansioiden hajonta noudattaa rakenteellisesti karkeasti aikaisemmin esitettyä Puolustusvoimien tehtävien palkkausjärjestelmäkohtaisten vaativuustasojen hajontaa yleisellä vaativuusluokituksella tarkasteltuna. Tämä luo näin ollen kehikon palkkausjärjestelmän kehittämiseksi sopimusaloittain. Kullakin sopimusosalalla pyritään luonnollisesti kehittämään palkkausjärjestelmää kyseisen sopimusalan näkökulmasta tarkasteltuna parhaalla mahdollisella tavalla. Käytännössä tämä tarkoittaa sopimusvarallisuuden kohdentamista kullakin sopimusosalalla tämän näkökulman mukaisesti.

Esimerkiksi JSA- ja ESJA-järjestelmissä palkkausta pyritään kehittämään yleisen vaativuusluokituksen tasoilla 6 - 3, kun vastaavasti SIV-järjestelmässä tasoilla 8 - 5, AU-järjestelmässä 7 - 5 ja OTV-järjestelmässä vain tasoilla 6 ja 5. Tämä on jo kertaalleen muodostunut ongelmaksi esimerkiksi ESJA-järjestelmässä, jossa henkilöstöjärjestöjen kesken ei päästy yksimielisyyteen järjestelyvarojen kohdentamisesta, jolloin käytettävissä ollut sopimusvarallisuus kohdennettiin tasakorotuksena kaikkiin käytössä olleisiin vaativuustasoihin (Puolustusvoimat 2010d). Kunkin järjestelmän piirissä eri tehtävät nauttivat myös erilaista arvostusta, joten palkkausrakenteen kehittäminen sopimusaloittain palkkataulukoiden kautta on myös omiaan aiheuttamaan eriarvoisuutta niiden välillä. (Vrt. Mattila 1993, 277; Valtanen 2011, 39.)

Tehtävien vaativuuden ja palkan välistä yhteyttä arviointijärjestelmittäin ja niiden välillä voidaan tarkastella myös vaativuustasoin. Oheisessa kaaviossa on esitetty Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän mukaiset tehtävien vaativuuden mukaan maksettavat palkanosuudet (VAATI-palkat) vuonna 2012 (Kaavio 7). Tarkastelussa voidaan havaita, että Puolustusvoimien henkilöstörakenteesta ja sen segregoivasta luoteesta johtuen henkilön tehtävä tai sen vaativuustaso ei suoraan määritä siinä maksettavaa palkkaa, vaan henkilön palkkataso määrittyy ensisijaisesti henkilöstöryhmän mukaisesti käytettävän vaativuudenarviointijärjestelmän perusteella.



Kaavio 7. Vaativuusluokituksen ja palkan välinen yhteys Puolustusvoimien palkkausjärjestelmässä vuonna 2012

Palkkauksellisesta näkökulmasta vaativuudenarvioinnin tavoitteena tulisi olla vaativuudeltaan lähellä toisiaan olevien tehtävien palkkauksen sijoittuminen samalle tasolle, joten tästä yhteensopivuuden näkökulmasta Puolustusvoimien palkkausjärjestelmä ei ole toimiva. Edellä kuvatun esimerkin mukaisesti järjestelmän palkkauksellinen rakenne ei mahdollista myöskään järjestelmien välisen oikeudenmukaisuuden toteutumista. Vaikka palkkaukselliset rakenteet ovat nousujohteisia kunkin järjestelmän sisällä, samalle tasolle sijoittuvien tehtävien väliset erot järjestelmien välillä ovat selvästi havaittavia.

Tulee kuitenkin muistaa, että kaikesta huolimatta vaativuudenarviointijärjestelmät eroavat toisistaan, joten yksittäisten tehtävien vaativuustaso ja näin ollen myös tehtävästä maksettava palkkaus on aina kuitenkin tapauskohtaista. Osittaisen poikkeuksen tähän muodostaa SIV-järjestelmä, jossa palkkausta on enenevässä määrin jo tasokuvauksessa ja sopimusneuvotteluissa sidottu yksittäisiin tehtäviin (vrt. Kymäläinen 2011, 19). Tässä piilee myös yleisesti tasokuvausten käytön yksi ongelma. Vaikka vaativuusluokkia ei tasokuvauksessa laadittaisikaan yksittäisiin tehtäviin sitoen, ovat ne aina vähintäänkin osittain sidottuja olemassa olevaan organisaatioon (esim. Puolustusvoimat 2012h). Organisaation rakenteen muuttuessa on tasokuvauksiakin päivittävä, jotta ne vastaavat tehtävien vaativuustasoa muuttuneessa organisaatiossa.

Tarkasteltaessa palkkausjärjestelmän rakennetta ja sen kehittämistä voidaan todeta eniten ongelmia yhteensopivuuden näkökulmasta aiheutuvan siitä, että on kehitetty ja ylläpidetty useita eri menetelmiä sen sijaan, että olisi pyritty yhtenäiseen käytäntöön organisaation sisällä. Täysin erilaisten töiden vaativuuden vertailu on jo lähtökohtaisesti merkittävä ongelma samapalkkaisuusperiaatteen toteuttamisessa. Yhteisen arviointijärjestelmän ja vaativuudenarviointiperiaatteiden puuttuminen Puolustusvoimien palkkausjärjestelmästä tekee samapalkkaisuuden toteutumisesta ja sen arvioinnista varsin haasteellista, koska eri töitä ei ole jo lähtökohtaisesti arvioitu samoin kriteerein. Järjestelmien keskinäinen vertailu osoittaa, että vaativuudenarviointijärjestelmästä riippumatta tehtävien vaativuus rakenne porrastuu varsin samankaltaisesti. Järjestelmien välinen rakenteellinen palkkauksellinen epätasa-arvo syntyy, kun vaativuus rakenne kytketään palkkarakenteeseen.

Puolustusvoimien palkkausjärjestelmästä on tunnistettavissa keskeisiä rämettymisen tunnusmerkkejä. Tehtävien vaativuustasoja on nostettu sopimusneuvotteluiden yhteydessä ilman, että tehtävien sisällössä olisi tapahtunut vaativuudenarviointijärjestelmällä mitattavaa muutosta. Palkkausjärjestelmä ei ole vastaavasti rakenteellisesti kyennyt reagoimaan niillä sopimusaloilla, joiden alkuperäinen vaativuus- ja palkkarakenne eivät ole vastanneet muuttunutta tehtäväkenttää. Järjestelmän rakenteita ja puutteita on lisäksi korjailtu sopimusaloittain erilaisilla lisillä ja kytkennöillä. Järjestelmään on kytketty uusia mekanismeja, jotka eivät perustu tehtävien vaativuuteen tai työssä suoriutumiseen. Nämä kytkennät voivat osin parantaa järjestelmien välistä palkkauksellista tasa-arvoa, mutta vähentävät samalla niiden välistä yhteensopivuutta.



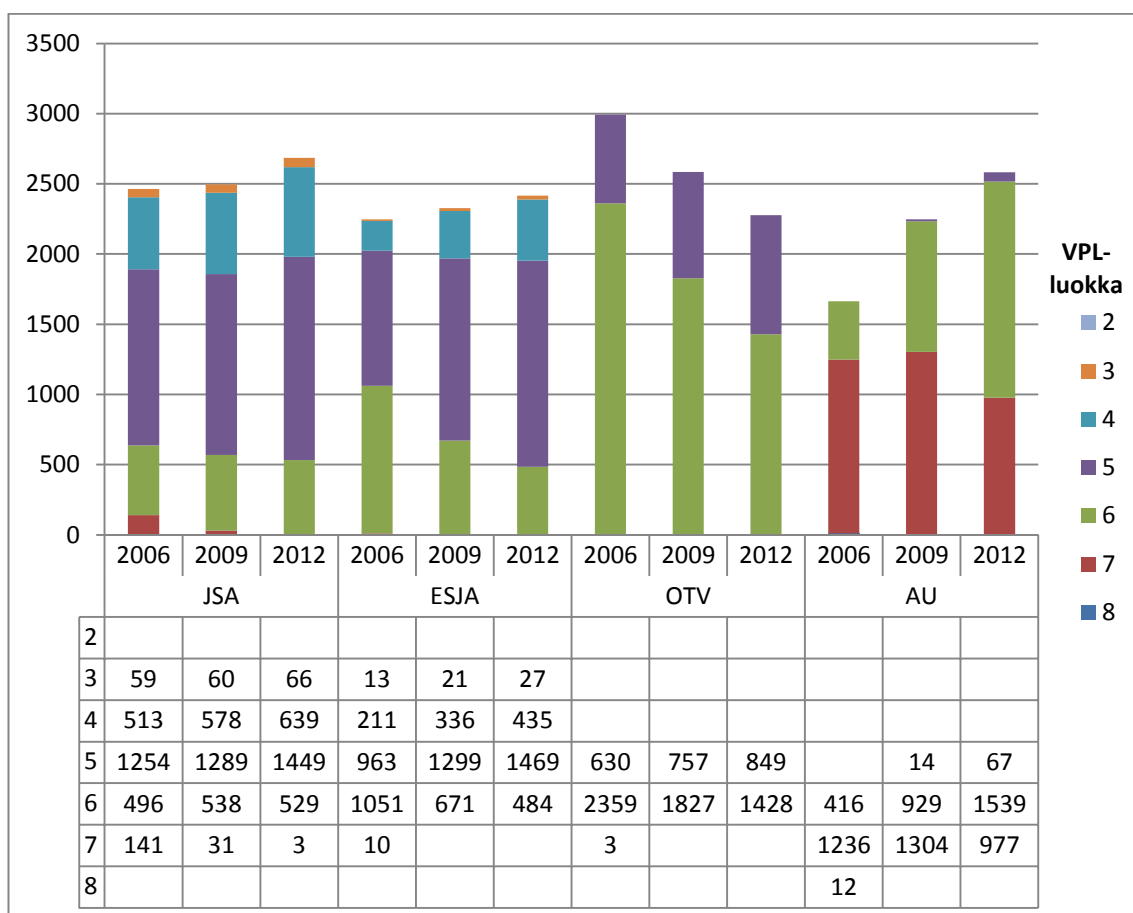
Alun perin mittaamiseen perustuneesta vaativuudenarviointijärjestelmästä on siirrytty enenevässä määrin tehtävätasoihin perustuvaan rakenteeseen, jossa kehittäminen kohdentuu ensisijaisesti palkkauksen kehittämiseen näiden tasojen mukaisesti. Yhtenä uutena kytkentänä voidaan pitää myös takuupalkkaoikeuden laajentamista, joka on kyllä henkilöstön näkökulmasta hyvin perusteltua, mutta sen soveltaminen käyttötarkoituksensa vastaisesti saattaa vääristää palkkarakennetta tarpeettomasti.

Palkkausjärjestelmää ja sen toimivuutta on arvioitava myös järjestelmän käytön ja soveltamisen kautta syntyvänä tuloksena. Tehtävien vaativuuden mukaan maksettavan palkanosan ja säännöllisen työajan kokonaisansion kehittymistä vaativuudenarvioinnin näkökulmasta tarkastellaan tarkemmin tutkimusraportin seuraavassa luvussa.

## **6. PUOLUSTUSVOIMIEN PALKKAUSJÄRJESTELMÄN MUUTOS**

Tässä luvussa esitetään Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän rakenteen muutos vuosina 2006 - 2012. Tarkastelu tehdään yleisiä työn vaativuuden tasoja hyödyntäen. Tällä mallilla on luotu vaativuudeltaan lähellä toisiaan olevista vaativuusluokista eräänlaiset palkkaryhmät, joiden avulla kuvataan muutosta vaativuudenarvioinnin tuloksena syntyneessä palkkausrakenteessa. Lähestymistavan tarkoituksena on tuoda esille tehtävien vaativuuden kehitys sekä sen yhteys palkkauksellisen tason muutokseen kunkin tarkasteltavan arviointijärjestelmän sisällä. Tarkoituksena on arvioida palkkausjärjestelmän vaikutusta sen käytön tuloksena.

Tarkastelu tehdään käytössä olleen tilastoaineiston sallimissa puitteissa, minkä vuoksi tarkasteluvuodeksi on valittu vuodet 2006, 2009 ja 2012. Tarkastelun ulkopuolelle jäävät myös SIV-arviointijärjestelmän piiriin kuuluvat tehtävät. Vuonna 2006 tarkastelun piiriin kuului 9503 tehtävää, joka vastasi noin 60 prosenttia Puolustusvoimien tehtävistä kyseisellä tarkasteluhetkellä (30.12.2006). Vastaavat luvut vuosina 2009 ja 2012 ovat 9899 (noin 65 %) ja 10267 (noin 75 %). Edellä mainituista tehtävistä on tarkastelussa jätetty pois ne tehtävätasot, joissa on tarkasteluhetkellä ollut alle kolme henkilöä sekä ne, joissa tehtävä on ollut tarkasteluhetkellä luokittelematon.



Kaavio 8. PVPJ tehtävät vaativuustasoinen yleisen vaativuusluokituksen mukaisesti vuosina 2006, 2009 ja 2012.<sup>11</sup>

Yleisenä kehityssuuntana voidaan havaita keskimääräisen tehtävien vaativuuden nousu kaikissa järjestelmissä (Kaavio 8). Vuonna 2006 sijoittui alimmalle työn vaativuuden tasolle 12 tehtävää AU-arviointijärjestelmän piirissä. Vuosina 2009 ja 2012 tälle tasolle ei sijoittunut yhtään tehtävää. Toiseksi alimmalle tasolle sijoittui vuonna 2006 yhteensä 1390 tehtävää, joista valtaosa AU-järjestelmässä. Vuonna 2009 tällä tasolla oli 1335 tehtävää, joista vain 31 JSA-järjestelmässä. Vuonna 2012 tällä tasolla olleiden tehtävien määrä oli laskenut 980 tehtävään joista vain kolme JSA-järjestelmässä. ESJA- ja OTV-järjestelmissä ei ollut tarkasteluvuosina 2009 ja 2012 yhtään tehtävää tasolla 7. Avustaviksi ja perusammattitaitoa vaativiksi töiksi arviointiin siis vuonna 2006 yhteensä 1402 tehtävää. Vuoden 2012 lopulla tehtävien määrä oli 980 ja käytännössä nämä kaikki olivat AU-arviointijärjestelmän piirissä.

<sup>11</sup> Erikoisupseereita ei ole voitu erottaa omaksi ryhmäkseen tilastoaineistosta, joten tarkastelussa on käsitelty ESJA -järjestelmää kokonaisuutena.

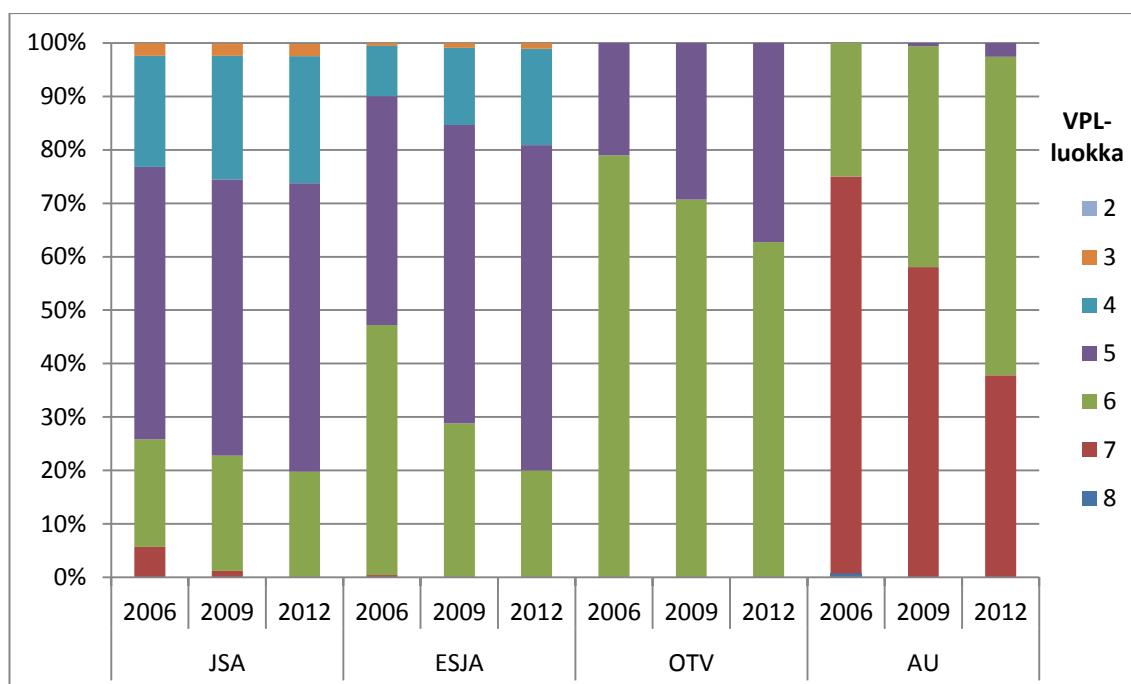
Tasolla 6 olevia tehtäviä oli tarkasteluvuonna 2006 yhteensä 4322. Näistä yli puolet (2359) kuului OTV-järjestelmän piiriin ja noin neljännes (1051) ESJA-järjestelmän piiriin. Vuonna 2009 tämän vaativuustason tehtävien määrä oli 3965 tehtävää, joista edelleen lähes puolet (1827) oli OTV-järjestelmän piirissä. ESJA-järjestelmän piirissä olevien tehtävien määrä oli sitä vastoin merkittävästi pienempi vuoteen 2006 verrattuna. Vuonna 2009 järjestelmän piirissä oli tällä tasolla 671 tehtävää eli 400 tehtävää vähemmän kuin vuonna 2006. JSA-järjestelmässä olevien tehtävien määrä oli vain hieman suurempi (538) edelliseen tarkasteluhetken verrattuna, mutta AU-järjestelmän piirissä määrä oli yli kaksinkertainen - 929 tehtävää. Vuonna 2012 suurimmat ryhmät tason 6 tehtävistä kuuluivat OTV- ja AU-järjestelmien piiriin. Näiden järjestelmien piirissä oli yhteensä 2967 tehtävää. ESJA-järjestelmän piirissä olevien tehtävien määrä (484) oli edelleen hieman pienempi edelliseen tarkasteluhetken verrattuna ollen alle puolet vuoden 2006 tasosta. JSA-arviointijärjestelmän piirissä olevien tehtävien taso oli lähes saman suuruinen vuoteen 2009 verrattuna. Erityisammattiaitoa vaativiksi ja työnjohdollisiksi töiksi oli vuonna 2012 arvioitu yhteensä 3980 tehtävää, joka oli 342 tehtävää vähemmän kuin vuonna 2006.

Seuraavalla vaativuustasolla (5) oli tarkasteltavien vaativuudenarviointijärjestelmien piirissä vuonna 2006 yhteensä 2847 tehtävää. AU-järjestelmän tehtävistä ei tässä vaiheessa sijoittunut tälle tasolle yhtään tehtävää. Suurin ryhmä (1254) tämän tason tehtävistä kuului JSA-järjestelmään. Vuonna 2009 vaativuustasolle sijoittui yhteensä 3965 tehtävää, joista ESJA-järjestelmään kuuluvat tehtävät (1299) olivat suurin ryhmä. OTV-järjestelmään kuuluvien tehtävien määrä (757) oli 127 tehtävää suurempi kuin vuonna 2006. JSA -järjestelmään kuuluvien tehtävien määrä (1289) oli vain hieman suurempi kuin edellisellä tarkasteluhetkellä. Vuonna 2009 sijoittui myös jo 14 tehtävää AU-arviointijärjestelmässä tälle tasolle. Kokonaisuudessaan tälle tasolle kuuluvien tehtävien määrä oli tarkasteltavien vaativuudenarviointijärjestelmien piirissä vuonna 2009 yli viisisataa tehtävää enemmän kuin vuonna 2006. Vuonna 2012 suurin ryhmä tämän vaativuustason tehtäviä (1469) oli edelleen ESJA-järjestelmän piiriin kuuluvat tehtävät. JSA-järjestelmässä olevat tehtävät olivat edelleen lähes yhtä suuri (1449) ryhmä. OTV-arviointijärjestelmässä tehtävien määrä oli 849, joka oli 98 tehtävää suurempi kuin vuonna 2009. AU-järjestelmässä tehtävien määrä (67) oli yli neljä kertaa enemmän kuin vuonna 2009. Asiantuntija- ja ryhmävastaavien töiksi kuuluvia tehtäviä oli vuonna 2012 yhteensä 3834. Määrä oli lähes tuhat tehtävää suurempi kuin vuonna 2006.

Tasolle 4 kuuluvia tehtäviä on ollut vain JSA- ja ESJA-järjestelmissä. Vuonna 2006 näitä tehtäviä oli yhteensä 724. JSA-järjestelmä piirissä näistä oli noin kaksi kolmasosaa (513). Vuonna 2009 oli tämän tason tehtäviä yhteensä 914 eli määrä oli 190 tehtävää suurempi kuin vuonna 2006. ESJA-tehtäviä näistä oli jo yli kolmannes. Vuonna 2012 kokonaismäärä (1074) oli edelleen suurempi kuin edellisenä tarkasteluajankohtana. Vuoteen 2006 verrattuna oli erikoisasiantuntijoiden ja yksikköpäällikkötason tehtävien määrä tarkasteluhetkellä 2012 350 tehtävää suurempi.

Puolustusvoimissa käytössä olevista vaativuustasoista ylimmälle (3) sijoittuu tarkasteltavista tehtävistä edelleen vain JSA- ja ESJA-järjestelmien piiriin kuuluvia tehtäviä. Vuonna 2006 tälle tasolle sijoittui yhteensä 72 tehtävää. JSA- järjestelmän piirissä tämän tason tehtävien määrä eroaa tarkasteluvuosina huomattavasti vähemmän kuin ESJA -järjestelmässä. JSA-järjestelmässä tällä tasolla olevien tehtävien määrä oli vuonna 2012 seitsemän tehtävää suurempi kuin vuonna 2006 (59). ESJA-järjestelmässä arvioitavien tehtävien määrä (27) oli vuonna 2012 yli kaksinkertainen vuoteen 2006 verrattuna.

Edellä kuvattua muutosta voidaan tarkastella myös suhteellisesti. Oheisessa kaaviossa (Kaavio 9) on esitetty yleisen vaativuusluokituksen eri tasoille sijoittuvat tehtävät vaativuudenarviointijärjestelmittäin jaoteltuna.



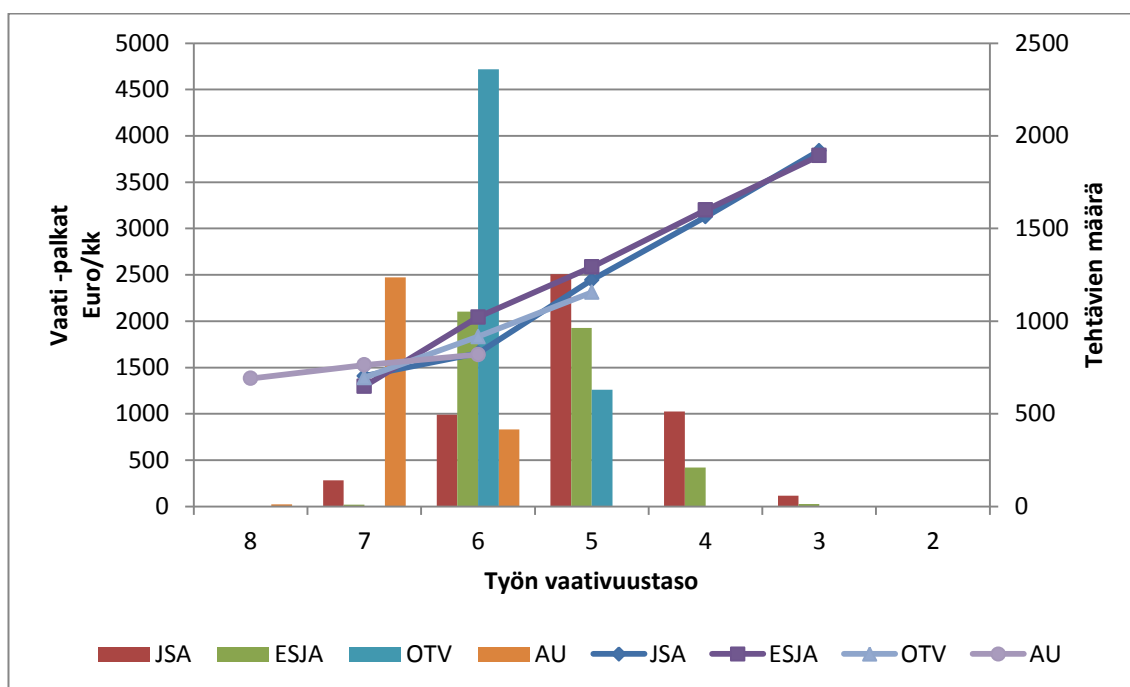
Kaavio 9. Tehtävien suhteellinen osuus vaativuudenarviointijärjestelmittäin yleisen vaativuusluokituksen mukaisesti vuosina 2006, 2009 ja 2012.

Tason 5 tehtävät olivat suhteellisesti suurin ryhmä JSA-järjestelmässä kaikkina tarkasteluajankohtina. Niiden osuus oli yli puolet kaikista tehtävistä. Sekä tasoille 4 että 6 sijoittuvien tehtävien osuus tarkasteluajankohtina oli vastaavasti noin viidesosa. Tasolle 7 sijoittuvia tehtäviä oli vuonna 2006 noin kuusi prosenttia kaikista tehtävistä, mutta vuonna 2012 vain noin prosentin kymmenys. Tasolle kolme sijoittuvien tehtävien osuus oli kaikkina tarkasteluajankohtina noin kaksi prosenttia. ESJA-järjestelmässä oli tarkasteluvuosien välillä havaittavissa selvempiä eroja. Vuonna 2006 lähes 90% tehtävistä sijoittui tasoille 5 ja 6. Tason 5 tehtävien osuus oli 47 prosenttia kaikista tehtävistä. Tasolle 3 sijoittui hieman alle kymmenen prosenttia sekä tasoille 2 ja 7 yhteensä noin prosentti tehtävistä. Vuosina 2009 ja 2012 ESJA-järjestelmässä arvioitavien tehtävien painopiste oli tasolla 5 (56% ja 61%). Tasolla 6 olevien tehtävien osuus oli vuonna 2009 vajaa kolmannes ja vuonna 2012 noin viidesosa. Vastaavasti tasolla 3 oli vuonna 2012 lähes kaksinkertainen määrä (18%) vuoteen 2006 verrattuna. Myös OTV- ja AU-järjestelmillä arvioitavien tehtävien vaativuustasojen suhteellisessa osuudessa oli havaittavissa selkeä ero tarkasteluajankohtien välillä. OTV-järjestelmässä arvioitavat tehtävät sijoittuivat käytännössä tasoille 6 ja 5 kaikkina tarkasteluajankohtina. Tehtävien painopiste oli tason 6 tehtävissä. Vuonna 2006 tälle tasolle arvioitiin lähes neljä viidesosaa (79%) kaikista tehtävistä. Vuonna 2012 tason 5 tehtävien osuus oli kuitenkin jo yli kolmannes kaikista tehtävistä (37%). AU-järjestelmän painopiste oli vielä vuonna 2006 tason 7 tehtävissä (74%). Tasolla 6 oli noin neljännes (25%) ja tasolla 8 vajaa prosentti tehtävistä. AU-järjestelmässä painopiste oli selvästi erilainen. Vuonna 2012 tason 7 tehtäviä oli järjestelmässä noin 38 prosenttia ja tason 6 tehtäviä lähes 60 prosenttia. Tasolla 5 oli jo lähes kolme prosenttia tehtävistä.

## 6.1 Työn vaativuuden mukaan maksettavien palkanosien kehitys

Tehtävien vaativuuden mukaan maksettavien palkanosien tarkastelulla kuvataan muutosta eri vaativuustasoilla olevien tehtävien palkkauksessa eri vaativuudenarviointijärjestelmien piirissä. Tämän avulla voidaan arvioida arviointijärjestelmien rakenteellista yhteensopivuutta toisiinsa ja siinä tapahtunutta muutosta. Toisin sanoen tässä ja seuraavassa alaluvussa arvioidaan, maksetaanko samanarvoisesta työstä samaa palkkaa.

Tehtävien vaativuuden mukaan maksettavien palkanosien kehitys on esitetty tarkasteluvuosina 2006, 2009 ja 2012. Kuvaajilla esitetään tehtävien vaativuuden mukaan maksettavien palkanosien keskiarvo ja tehtävien määrä kullakin VPL-tasolla. Tarkasteltaessa palkkaeroja edellä kuvatulla tavalla tulee kuitenkin muistaa, että kullekin vaativuustasolle sijoittuu määrällisesti ja laadullisesti varsin erityyppisiä tehtäviä. Tarkastelun avulla voidaan kuitenkin esittää havainnollisesti, miten eri järjestelmissä arvioituja tehtäviä arvostetaan järjestelmässä palkkauksellisesti.

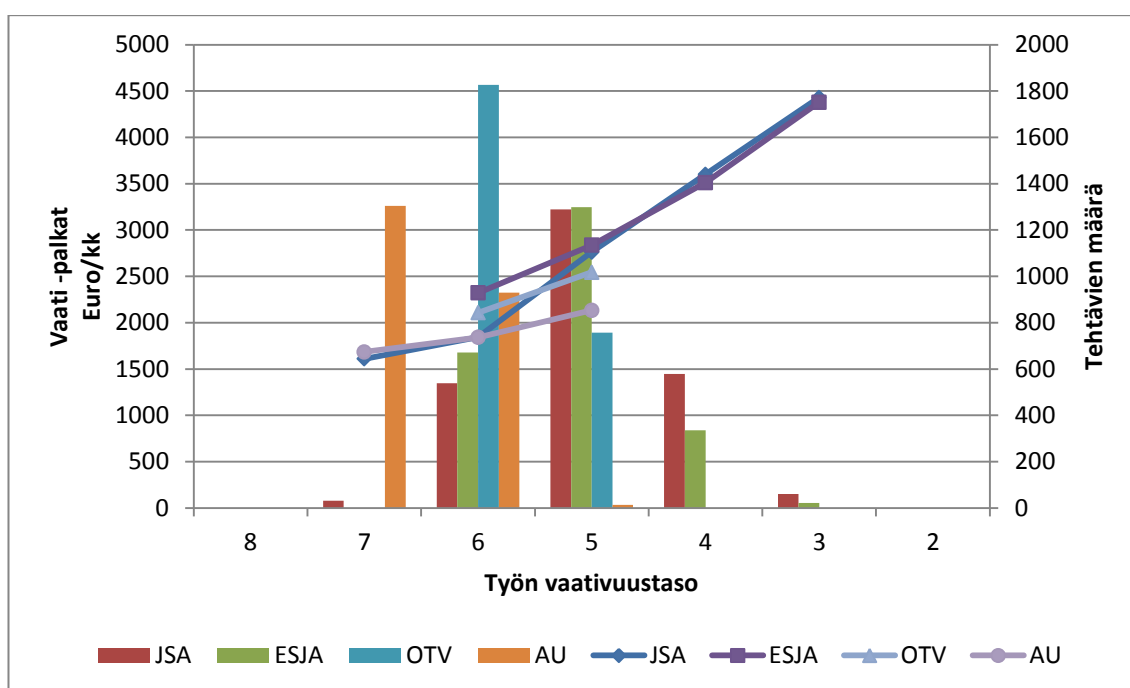


Kaavio 10. Tehtävien vaativuuden mukaan maksettavien palkanosien keskiarvo vaativuustasoinen yleisellä vaativuusluokituksella vuonna 2006

Ensimmäisellä tarkasteluhetkellä (30.12.2006) voidaan tietyn edellytyksin kuvata Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän kehittymisen lähtökohtatilannetta. Kyseisenä ajankohtana koko Puolustusvoimien henkilöstö oli jo palkkausjärjestelmän piirissä eikä siirtymäkausi ollut vielä päättynyt, joten palkkausjärjestelmän kehittämisen kautta tapahtuneet muutokset eivät olleet ehtineet vielä vaikuttaa järjestelmän palkkaukselliseen rakenteeseen.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Puolustusvoimien henkilöstö metalli- ja sähköalan työntekijöitä lukuun ottamatta.

Tarkasteltaessa vuoden 2006 tilannetta todetaan, että ESJA-järjestelmän piiriin kuuluvissa tehtävissä oli keskimäärin korkein tehtävän vaativuuden mukaan maksettava palkanosuus (VAATI-palkka) tasoilla 6, 5 ja 4. Näillä tasoilla oli myös valtaosa ESJA-järjestelmän tehtävistä. Tasolla 7 keskimäärin korkeinta VAATI-palkkaa maksettiin AU-järjestelmän piiriin kuuluvissa tehtävissä, joissa valtaosa järjestelmän tehtävistä myös oli. Ylimmällä käytössä olleella tasolla (3) korkeinta keskimääräistä VAATI-palkkaa maksettiin JSA-järjestelmässä. Suurimmat palkkaerot olivat tason 6 tehtävissä. Niissä ESJA-järjestelmässä maksettiin keskimäärin yli 400 euroa suurempaa VAATI-palkkaa AU-järjestelmään verrattuna ja lähes 400 euroa suurempaa kuin JSA-järjestelmässä. Pienimmät palkkaerot olivat kahdella ylimmällä sekä alimmalla tasolla, joilla ne olivat alle 100 euroa.

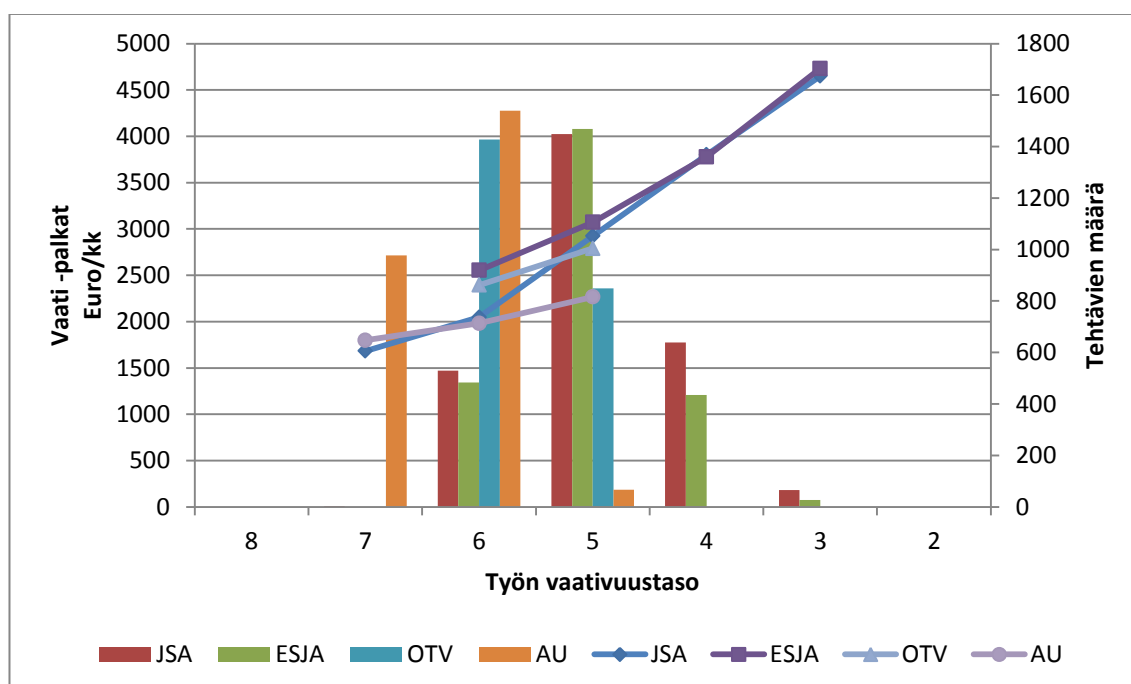


Kaavio 11. Tehtävien vaativuuden mukaan maksettavien palkanosien keskiarvo vaativuustasoittain yleisellä vaativuusluokituksella vuonna 2009

Tarkasteltaessa palkkausjärjestelmän rakennetta vuonna 2009 (31.12.2009), todetaan palkkaerojen yleisesti kasvaneen vuoteen 2006 verrattuna. ESJA-järjestelmässä maksettiin edelleen keskimäärin korkeinta VAATI-palkkaa vaativuustasojen 6 ja 5 tehtävissä sekä nyt myös ylimmällä tasolla (3). AU-järjestelmässä arvioitujen tehtävien painopiste oli alimmalla käytössä olleella vaativuustasolla ja niistä maksettiin myös tällä tasolla korkeinta VAATI-palkkaa. Tasolla 4 korkeinta VAATI-palkkaa maksettiin JSA-järjestelmässä.



Suurin VAATI-palkkaero oli tasolla 5, jossa ESJA-järjestelmän piirissä olevissa tehtävissä maksettiin keskimäärin yli 700 euroa suurempaa VAATI-palkkaa kuin AU-järjestelmässä. Palkkaero oli kasvanut myös tasolla 6, jolla ESJA-järjestelmässä maksettiin lähes 500 euroa suurempaa VAATI-palkkaa kuin AU-järjestelmässä. Pienimmät palkkaerot olivat edelleen kahdella ylimmällä ja alimmalla tasolla, joilla VAATI-palkkaero oli alle sadan euron. On myös merkille pantavaa, että ESJA-järjestelmässä tasolla 6 maksettu keskimääräinen VAATI-palkka oli suurempi kuin AU-järjestelmässä maksettu keskimääräinen VAATI-palkka tasolla 5. Eroa ESJA-järjestelmässä maksetun keskimääräisen VAATI-palkan hyväksi oli lähes 200 euroa.



Kaavio 12. Tehtävien vaativuuden mukaan maksettavien palkanosien keskiarvo vaativuustasoittain yleisellä vaativuusluokituksella vuonna 2012

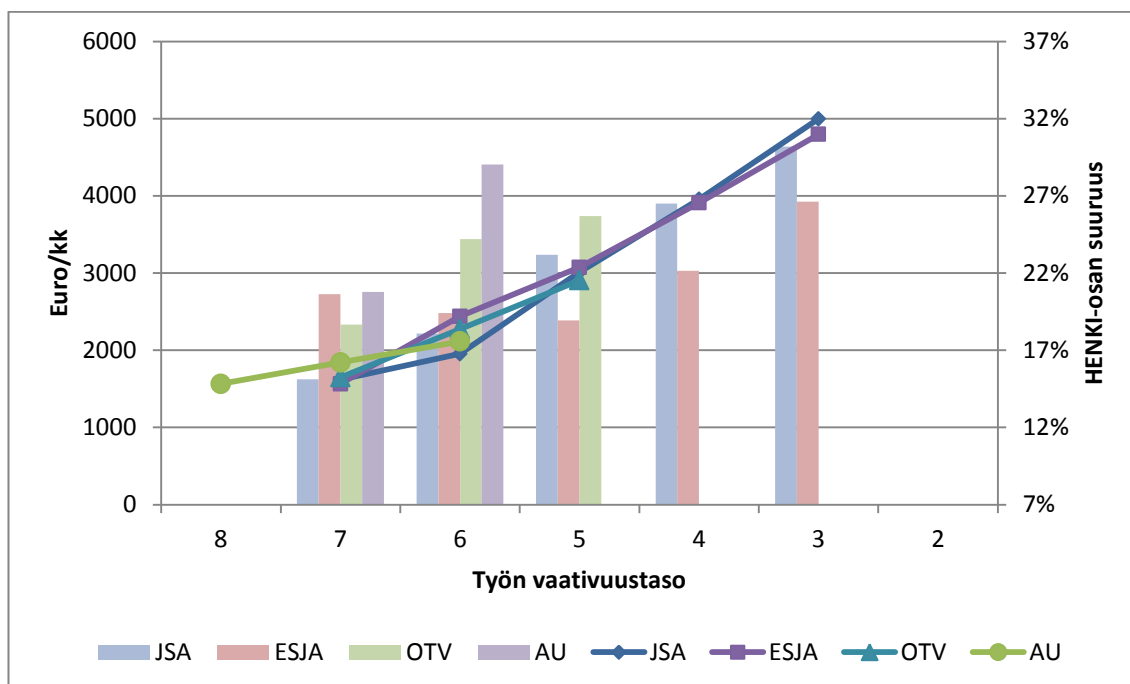
Tehtävän vaativuuden mukaan maksettavien palkanosien väliset erot vaativuudenarviointijärjestelmien välillä olivat samankaltaiset vuonna 2012 (31.12.2012) kuin vuonna 2009. Merkittävin ero vuoteen 2009 oli edellistä suuremmat palkkaerot keskimääräisissä VAATI-palkoissa vaativuustasoittain. Tasolla 5 palkkaero keskimääräisissä VAATI-palkoissa oli yli 800 euroa ja tasolla 6 lähes 600 euroa. Nyt myös OTV-järjestelmässä maksettiin suurempaa keskimääräistä VAATI-palkkaa tasolla 5 kuin AU-järjestelmän piirissä tasolla 6. ESJA-järjestelmän keskimääräinen VAATI-palkka tasolla 6 oli jo lähes 300 euroa enemmän kuin AU-järjestelmän vastaava tasolla 5. Eroa OTV-järjestelmän hyväksikin oli jo yli 100 euroa.

Mikäli palkkausjärjestelmän toimivuutta tarkastellaan tehtävien vaativuuden mukaan maksettavien palkanosien perusteella, todetaan, ettei järjestelmä ole ainakaan yleisen vaativuusluokituksen näkökulmasta kyennyt ylläpitämään oikeudenmukaisia palkkasuhteita. Päinvastoin VAATI-palkkaerot ovat kasvaneet järjestelmän käyttöönoton jälkeen jopa niin, että tiettyjen järjestelmien piirissä maksetaan alemman vaativuustason tehtävästä korkeampaa VAATI-palkkaa kuin toisessa ylemmällä tasolla. Syntyneeseen tilanteeseen on myötävaikuttanut palkkausjärjestelmän rakenteen kehittäminen sopimusneuvotteluiden kautta. OTV-, AU-, ja SIV-järjestelmien kehittämisen painottuessa alemman vaativuustason tehtäviin on syntynyt tilanne, jossa näissä tehtävissä maksettava palkkaus on kohonnut merkittävästi enemmän verrattuna vastaavan tasoisiin tehtäviin JSA- ja ESJA-järjestelmissä. Osassa järjestelmistä on myös havaittavissa palkkaporrastuksen pieneneminen merkittävästi ja tehtävien painottuminen porrastuksen yläpäähän. Nämä edellä mainitut seikat ovat myös rämettymisen tunnusmerkkejä.

## 6.2 Säännöllisen työajan ansioiden kehitys

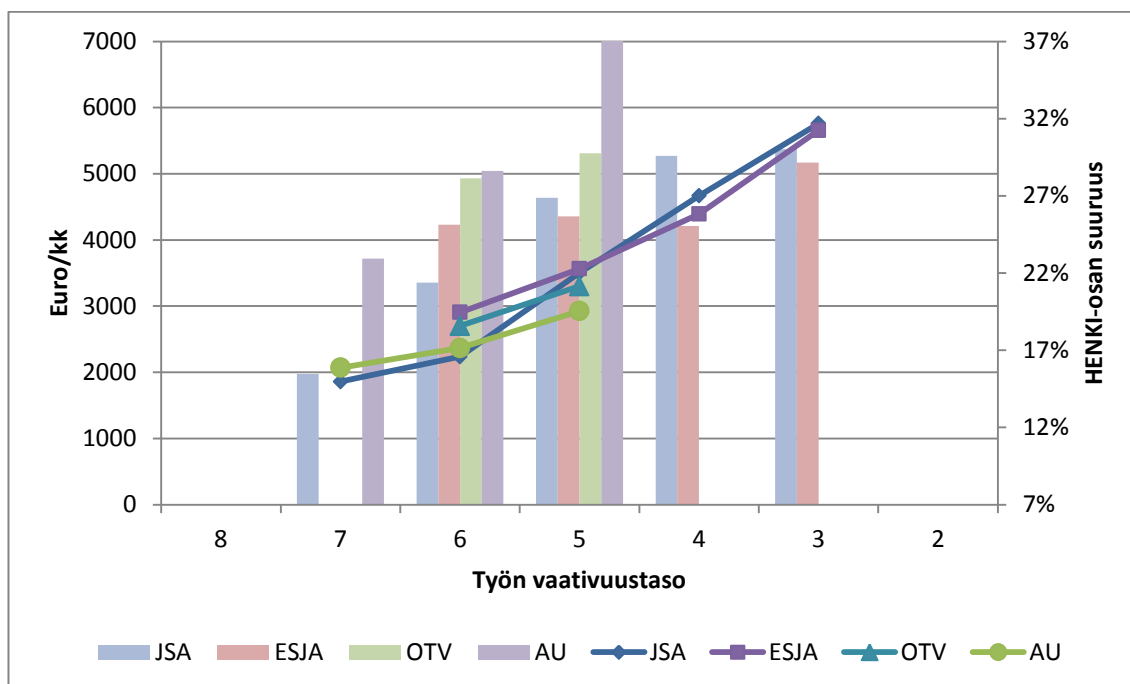
Järjestelmän toimivuutta voidaan edelleen arvioida sen lopullisen tuloksen kautta eli miten tehtävä- ja henkilökohtaisen palkanosan yhdistävä säännöllisen työajan kokonaisansio on kehittynyt. Tämä mahdollistaa toimivuuden arvioinnin tarkastelemalla, onko henkilökohtaisen palkanosan suuruudessa eroja järjestelmien välillä ja miten henkilökohtaisen palkanosan suuruus vaikuttaa palkkaeroihin sekä suhteellisesti että kokonaisuutena.

Säännöllisen työajan ansioiden kehitys on esitetty tarkasteluvuosina 2006, 2009 ja 2012. Kuvaajilla esitetään säännöllisen työajan ansioiden keskiarvo sekä keskimääräinen henkilökohtaisen palkanosan prosentuaalinen osuus eri arviointijärjestelmien piirissä VPL-tasoin. Kaavioissa on huomioitu arviointijärjestelmittäin ne Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän vaativuudenarviointijärjestelmien vaativuusluokat, joissa on tarkasteluhetkellä ollut vähintään kolme henkilöä.



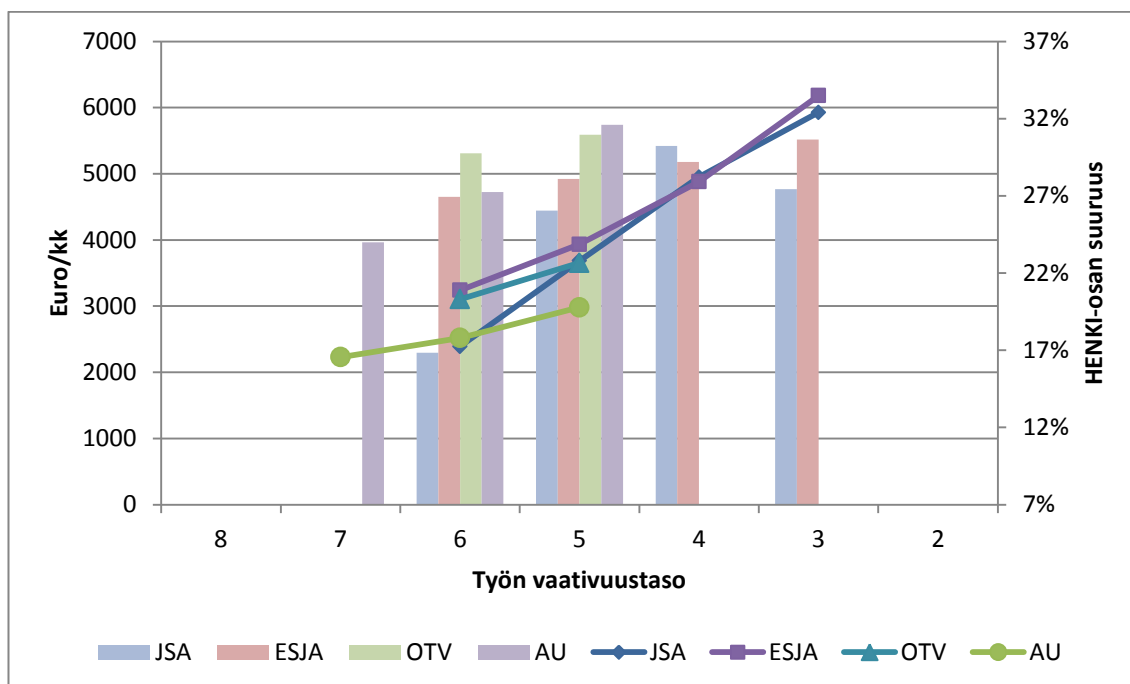
Kaavio 13. Ansiot vaativuustasoin yleistä vaativuusluokituksella 31.12.2006

Tarkasteltaessa säännöllisen työajan ansioita vuonna 2006 havaitaan, että henkilökohtainen palkanosuus pienensi VAATI-palkkauksessa ollutta suurinta palkkaeroa vaativuustasolla 6 ESJA- ja AU-järjestelmien välillä. Vastaavasti se suurensi sitä samalla vaativuustasolla ESJA- ja JSA-järjestelmien välillä lähes 500 euroon. Tällä tasolla oli henkilökohtaisessa palkanosuudessa myös suurin suhteellinen ero JSA- ja AU-järjestelmien välillä. JSA- ja OTV-järjestelmissä maksettu suurempi henkilökohtainen palkansa pienensi suhteellista palkkaeroa myös tasolla 5 ESJA-järjestelmään verrattuna. Vaativuustasolla 4 JSA-järjestelmän piirissä maksetut suuremmat henkilökohtaiset palkanosat nostivat säännöllisen työajan ansiot ESJA-järjestelmää korkeammalle, vaikka keskimääräinen VAATI-palkka olikin alhaisempi. Ylimmällä vaativuustasolla JSA-järjestelmän suuremmat henkilökohtaiset palkanosat kasvattivat palkkaeron ESJA-järjestelmään verrattuna yli 200 euroon.



Kaavio 14. Ansiot vaativuustasoin yleistä vaativuusluokituksella 31.12.2009

Vuonna 2009 maksettiin ESJA-järjestelmässä korkeinta säännölliseen työajan ansiota vaativuustasojen 6 ja 5 tehtävissä. Ylimmällä tasolla (3) JSA-järjestelmässä maksettu suurempi keskimääräinen henkilökohtainen palkanosuus nosti kokonaisansion hieman ESJA-järjestelmää korkeammalle matalammasta keskimääräisestä VAATI-palkasta huolimatta. Samasta syystä näiden järjestelmien palkkaero kasvoi lähes 300 euroon (myös) vaativuustason 4 tehtävissä. AU-järjestelmän piirissä maksetusta korkeammasta keskimääräisestä henkilökohtaisesta palkanosuudesta johtuen palkkaero tason 7 tehtävissä oli JSA-järjestelmään verrattuna suhteellisesti suurempi VAATI-palkkaeroon nähden. AU-järjestelmässä maksettu korkea henkilökohtainen palkanosuus vaativuustason 5 tehtävissä pienensi palkkaeroa ESJA-järjestelmään verrattuna yli 150 eurolla. Suurin palkkaero oli tasolla 6, jossa ESJA-järjestelmässä maksettiin keskimäärin lähes 600 euroa suurempaa palkkaa kuin JSA-järjestelmässä. ESJA-järjestelmässä tasolla 6 maksettava säännöllisen työajan ansio jäi tässä tarkastelussa alle AU-järjestelmässä tasolla 5 maksettujen ansioiden tällä tasolla maksetusta korkeasta henkilökohtaisesta palkanosuudesta johtuen.



Kaavio 15. Ansiot vaativuustasoin yleisellä vaativuusluokituksella 31.12.2012

Keskimääräisten säännöllisen työajan ansioiden väliset palkkaerot olivat suurempia, mutta samankaltaisia vuonna 2012 kuin vuonna 2009. Palkkaero oli suurin tasolla 5, jossa ESJA- ja AU-järjestelmien välillä oli keskimääräisissä säännöllisen työajan ansiossa eroa yli 950 euroa. JSA- ja OTV-järjestelmien hyväksi eroa AU-järjestelmään oli lähes 700 euroa. Tällä tasolla ESJA- ja OTV-järjestelmissä maksettiin myös korkeampaa keskimääräistä säännöllisen työajan ansiota kuin AU-järjestelmässä tasolla 5. Eroa ESJA-järjestelmän hyväksi oli jo yli 250 euroa. Tasolla 6 ESJA-järjestelmässä maksettu keskimääräinen säännöllisen työajan ansio oli myös lähes 850 euroa enemmän kuin vastaava ansio JSA-järjestelmässä. ESJA-järjestelmässä maksettu matalampi henkilökohtainen osuus kasvatti suhteellista palkkaeroa keskimääräisiin VAATI-palkkoihin verrattuna JSA-järjestelmään tasolla 4. Vastaavasti ESJA-järjestelmän korkeammat henkilökohtaiset palkanosuudet kasvattivat sitä tasolla 3.

Edellä tehty tarkastelu tuo hyvin ilmi sen, että palkkausjärjestelmä on kokonaisuus, johon vaikuttavat kaikki sen osat. Pelkän tehtävän vaativuuteen perustuvan palkanosan tarkastelu ei kerro koko totuutta siitä, mille tasolle palkkaus keskimäärin asettuu. Tarkemman analyysin tekeminen henkilökohtaisten palkanosien vaikutuksesta säännöllisen työajan ansioihin vaatisi kuitenkin käyttöön yksityiskohtaisemman palkka-aineiston.

Edellä tehdystä tarkastelusta voidaan tämän materiaalin perusteella nostaa esille kaksi havaintoa liittyen tehtävien vaativuuden arviointiin ja työssä suoriutumiseen perustuvan palkkausjärjestelmän toimivuuteen Puolustusvoimissa. Ensimmäisenä keskimääräinen henkilökohtainen palkanosuus on kaikissa järjestelmissä pääsääntöisesti sitä suurempi, mitä korkeammalla vaativuustasolla tehtävä on. Toisena voidaan nostaa esille tämän edellä mainitun piirteen vaikutus palkkaeroihin. OTV- ja AU-järjestelmien ylimmät tehtävät sijoittuvat järjestelmien keskinäisessä vertailussa huomattavasti ESJA- ja JSA-järjestelmiä alemmalle vaativuustasolle. OTV- ja AU-järjestelmissä maksetaan kuitenkin näillä vaativuustasoilla suhteellisesti suurempia henkilökohtaisia palkanosia, jotka joko korostavat tai pienentävät vaativuuspalkkojen myötä muodostuvia palkkaeroja.

### 6.3 Palkkauksellinen tasa-arvo

Sukupuolten välistä palkkauksellista tasa-arvoa tarkastellaan tässä yhteydessä kahdesta näkökulmasta. Kokonaistarkastelun lisäksi tuloksissa esitetään tasa-arvon toteutuminen järjestelmien välillä. Sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista tarkastellaan koko tarkastelujoukon osalta VPL-luokituksen mukaisin vaativuustasoin. Tämä lisäksi esitetään samapalkkaisuuden toteutuminen erikseen ESJA- ja SIV-järjestelmien osalta, koska niissä naisten osuus on merkittävästi suurempi kuin muissa ryhmissä. Lisäksi sukupuolten välistä tasa-arvoa sopimusalojen välillä tarkastellaan JSA- ja ESJA-järjestelmien sekä OTV- ja AU-järjestelmien osalta.

#### 6.3.1 Sukupuolten välinen tasa-arvo

Sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumista ja samapalkkaisuuden kehitystä palkkauksessa kuvataan keskimääräisten ansioiden erolla ja samapalkkaisuusindeksillä. Naisten ja miesten säännöllisen työajan keskimääräisten ansioiden ero kuvaa, kuinka paljon vähemmän tai enemmän naiset keskimäärin ansaitsevat miehiin verrattuna.

VPL Vaativuustaso	Naisten lukumäärä	Naisten ansioiden keskiarvo	Miesten lukumäärä	Miesten ansioiden keskiarvo	Sama- palkkaisuus- indeksi, %
8					
7	146	2125,7	1 187	2061,8	103,1
6	258	2731,3	3 699	2589,1	105,5
5	237	3511,0	3 028	3478,4	100,9
4	28	4248,0	878	4617,7	92,0
3			79	5736,3	
2					
<b>YHTEENSÄ</b>	669	2938,8	8 871	3050,9	96,3

Taulukko 4. Samapalkkaisuusvertailu säännöllisen työajan ansioista 2009

Vuonna 2009 samapalkkaisuusindeksi tarkasteltujen järjestelmien piirissä oli 96,3 prosenttia. Samana vuonna samapalkkaisuusindeksi oli valtiolla 97,6 prosenttia. Naisten keskimääräiset ansiot olivat miehiä suuremmat kaikilla muilla tasoilla paitsi erikoisasiantuntija- ja yksikönpäällikkötason tehtävissä, joissa naisten palkkaus jäi 92 prosenttiin miesten ansioista. Naisten osuus koko tarkastelujoukosta oli seitsemän prosenttia, kun se samana vuonna koko Puolustusvoimissa oli noin viisi prosenttia. Naisten suhteellinen osuus oli suurin ammattitehtävissä (11%) ja pienin tason 4 tehtävissä (noin kolme prosenttia). Erityisammattitaitoa vaativissa ja työnjohdollisissa töissä sekä asiantuntija- ja ryhmävastaavien töissä naisten osuus asettui tarkastelujoukon keskiarvoon.

VPL Vaativuustaso	Naisten lukumäärä	Naisten ansioiden keskiarvo	Miesten lukumäärä	Miesten ansioiden keskiarvo	Sama- palkkaisuus- indeksi, %
8					
7	97	2290,3	879	2224,8	102,9
6	289	2904,2	3 679	2797,8	103,8
5	414	3807,0	3 422	3757,0	101,3
4	144	4816,5	927	4948,8	97,3
3			93	6000,6	
2					
<b>YHTEENSÄ</b>	944	3528,8	9 000	3361,2	105,0

Taulukko 5. Samapalkkaisuusvertailu säännöllisen työajan ansioista 2012

Tarkasteltaessa vuotta 2012 todetaan, että samapalkkaisuus toteutui paremmin tarkasteltujen järjestelmien piirissä kuin 2009. Samapalkkaisuusindeksi on tarkasteltujen järjestelmien piirissä kokonaisuutena ylittänyt 100 prosentin tason. Naisten tehtävien määrä (944) oli näiden sopimusalojen piirissä myös selvästi suurempi kuin vuonna 2009 (yli 40%).

Merkittävin ero naisten tehtävien suhteellisessa määrässä näissä vaativuudenarviointijärjestelmissä oli erikoisasiantuntija- ja yksikönpäällikkötason tehtävissä, jossa se oli vuonna 2012 noin viisinkertainen vuoteen 2009 verrattuna. Vastaava ero miesten tehtävissä tällä tasolla tarkasteluajankohtien välillä oli vain noin kuuden prosentin luokkaa. Muilla tasoilla muutokset jäivät pienemmiksi. Erityisammattitaitoa vaativia ja työnjohdollisia tehtäviä oli noin 75 prosenttia enemmän sekä asiantuntija- ja ryhmävastaavien tehtäviä noin 12 prosenttia enemmän kuin vuonna 2009. Ammattitehtäviä oli noin kolmanneksen vähemmän kuin edellisenä tarkasteluajankohtana. Miesten tehtävien määrässä havaittavat erot olivat selvästi pienempiä. Merkittävimmät erot vuosien 2012 ja 2009 välillä olivat ammattitehtävissä sekä kansallisissa asiantuntija ja toimiala, osasto-, aluepäällikkötehtävissä. Tason 3 tehtäviä oli tarkasteluvuonna 2012 noin 17 prosenttia enemmän kuin vuonna 2006. Vastaavasti tasolla 7 tehtäviä oli noin neljännes vähemmän.

Tämän tarkastelun valossa todetaan, että samapalkkaisuus on parantunut Puolustusvoimissa tarkasteltavien järjestelmien piirissä. Naisten säännöllisen työajan ansio on ylittänyt miesten ansiotason alemmilla vaativuustasoilla molempina tarkasteluajankohtina. Naisten ansiotaso on kuitenkin alempi ylemmillä tasoilla, eikä naisten tehtäviä sijoittunut ylimmälle Puolustusvoimissa käytössä olleelle vaativuustasolle kummallakaan tarkasteluhetkellä yhdenkään järjestelmän piirissä.

Samapalkkaisuuden ja tasa-arvon toteutumista voidaan tarkastella myös sopimusaloittain. JSA- ja OTV-sopimusaloilla naisia on sopimusalan henkilöistä eli henkilöstöryhmästä vain murto-osa. Tarkastelujoukossa oli naisia JSA-järjestelmän piirissä vuonna 2012 noin kaksi prosenttia ja OTV-järjestelmässä alle prosentin verran. ESJA- ja AU-järjestelmissä naisten osuus oli selvästi suurempi. ESJA-järjestelmässä naisia oli tarkastelujoukossa vuonna 2009 noin 22 prosenttia ja vuonna 2012 27 prosenttia. Vastaava osuus AU-sopimusosalalla oli molempina tarkasteluvuosina noin kahdeksan prosenttia. Tästä syystä JSA- ja OTV-järjestelmiä ei käsitellä tässä erikseen.



VPL Vaativuustaso	Naisten lukumäärä	Naisten ansioiden keskiarvo	Miesten lukumäärä	Miesten ansioiden keskiarvo	Sama- palkkaisuus- indeksi, %
8					
7					
6	172	2 942,92	495	2 907,28	101,2
5	310	3 529,21	989	3 576,78	98,7
4	28	4 247,97	300	4 522,23	93,9
3			19	5 656,37	
2					
<b>YHTEENSÄ</b>	510	3 370,9	1 784	3 570,2	94,4

Taulukko 6. Samapalkkaisuusvertailu ESJA-järjestelmässä vuonna 2009

Vuonna 2009 samapalkkaisuusindeksi oli ESJA-sopimusalan piirissä 94,4 prosenttia. Tehtäviä oli järjestelmän piirissä tarkasteluhetkellä kaikkiaan 2383, joista tässä tarkastelussa on mukana noin 97 prosenttia. Samapalkkaisuus toteutui parhaiten alemmilla vaativuustasoilla. Naisten tehtävien painopiste ESJA-järjestelmässä oli asiantuntija- ja ryhmävastaavien töissä (60%). Kolmannes tehtävistä sijoittui erityisammattitaitoa vaativiin ja työnjohdollisiin töihin ja noin kuusi prosenttia erikoisasiantuntija- ja yksikönpäällikkötasolle. Merkittävin ero miesten tehtävien painottumisessa oli niiden suhteellisesti suurempi määrä tasolla 5, jolla niistä oli noin 17 prosenttia.

VPL Vaativuustaso	Naisten lukumäärä	Naisten ansioiden keskiarvo	Miesten lukumäärä	Miesten ansioiden keskiarvo	Sama- palkkaisuus- indeksi, %
8					
7					
6	144	3 294,21	330	3 266,71	100,8
5	356	3 906,30	1 113	3 942,54	99,1
4	144	4 816,50	284	4 947,26	97,4
3			27	6 181,00	
2					
<b>YHTEENSÄ</b>	644	3 973,0	1 758	4 014,7	99,0

Taulukko 7. Samapalkkaisuusvertailu ESJA-järjestelmässä vuonna 2012

ESJA-järjestelmän piiriin kuuluvien tehtävien määrä tarkasteluhetkellä vuonna 2012 oli kokonaisuudessaan 2496 tehtävää, joista tässä tarkastelussa on mukana 2402 tehtävää. Naisten tehtävien osuus tästä oli 644 tehtävää eli noin neljänneksen enemmän kuin vuonna 2009. Vastaavasti miesten tehtävien määrä ESJA-järjestelmässä vuonna 2012 oli hieman pienempi kuin edellisellä tarkasteluhetkellä. Samanaikaisesti naisten määrä Puolustusvoimien siviilien piirissä oli vähentynyt yli 800 henkilöllä. Näiden lukujen perusteella voidaan todeta, että naisten tehtäviä siirtyi SIV-järjestelmästä ESJA-järjestelmään. Samapalkkaisuusindeksi oli vuoden 2012 tilanteessa ESJA-sopimusalan piirissä 99,0 prosenttia eli yli neljä prosenttiyksikköä parempi kuin vuonna 2009. Samapalkkaisuus oli vuonna 2012 edelleen paras alemman vaativuustason tehtävissä, mutta merkittävin ero edelliseen tarkasteluhetkeen oli ylemmissä tehtävissä. Erikoisasiantuntija- ja yksikönpäällikkötasolla merkittävin ero oli naisten määrässä. Vuonna 2012 tämän tason tehtävissä oli naisia yli viisi kertaa enemmän kuin vuonna 2009 ja vastaavasti miesten määrä oli tällä tasolla edellistä tarkasteluhetkeä pienempi. Sekä miesten että naisten määrä oli vähentynyt tason erityisammattitaitoa vaativissa ja työnjohdollisissa töissä. Naisten määrä oli tällä tasolla lähes viidenneksen ja miesten kolmanneksen pienempi kuin vuonna 2009.

VPL Vaativuustaso	Naisten lukumäärä	Naisten ansioiden keskiarvo	Miesten lukumäärä	Miesten ansioiden keskiarvo	Sama- palkkaisuus- indeksi, %
8					
7	146	2 125,70	1 158	2 063,62	103,0
6	47	2 343,21	882	2 369,32	98,9
5			14	2 925,19	
4					
3					
2					
<b>YHTEENSÄ</b>	193	2 178,7	2 054	2 200,8	99,0

Taulukko 8. Samapalkkaisuusvertailu AU-järjestelmässä vuonna 2009

Vuonna 2009 samapalkkaisuusindeksi AU-järjestelmässä oli 99,0. Tarkastelussa on mukana lähes kaikki järjestelmän piirissä olleet tehtävät. Naisten tehtävät olivat painottuneet ammattitehtäviin, jossa niistä oli noin kolme neljäsosaa. Vastaavalla tasolla miesten tehtävistä oli noin 56 %. Tällä tasolla naisten keskiansio oli myös miehiä korkeampi. Naisia ei sijoittunut järjestelmän piirissä asiantuntija- ja ryhmävastaavien tehtäviin, joissa miehistä oli 14.

VPL Vaativuustaso	Naisten lukumäärä	Naisten ansioiden keskiarvo	Miesten lukumäärä	Miesten ansioiden keskiarvo	Sama- palkkaisuus- indeksi, %
8					
7	97	2 290,31	879	2 224,82	102,9
6	116	2 523,29	1 423	2 520,41	100,1
5			65	2 981,63	
4					
3					
2					
<b>YHTEENSÄ</b>	213	2 417,2	2 367	2 423,3	99,7

Taulukko 9. Samapalkkaisuusvertailu AU-järjestelmässä vuonna 2012

Vuoden 2012 tarkastelu on AU-järjestelmän osalta kattava vuoden 2009 tapaan. Samapalkkaisuusindeksi oli koko järjestelmän piirissä tarkasteluhetkellä 99,7. Naisten ansiot ylittivät miesten ansiot kuitenkin sekä ammattitehtävissä että asiantuntija- ja ryhmävastaavien töissä. Naisia ei sijoittunut tälläkään tarkasteluhetkellä tehtäviin tasolle 5, jossa miesten tehtävien määrä oli yli nelinkertaistunut edelliseen tarkasteluhetkeen verrattuna. Sekä miesten että naisten tehtävien määrä oli vähentynyt ammattitehtävissä. Naisten osalta määrä oli noin kolmanneksen ja miesten osalta noin neljänneksen pienempi kuin vuonna 2009. Vastaavasti naisten määrä oli yli kaksinkertainen ja miestenkin yli puolet suurempi vaativuustason 6 tehtävissä edelliseen tarkasteluhetkeen verrattuna.

### 6.3.2 Sukupuolten välinen tasa-arvo järjestelmien välillä

Seuraavassa tarkastelussa on esitetty kaksi esimerkkiä sukupuolten välisen tasa-arvon toteutumisesta, kun vertaillaan eri järjestelmien piirissä olevia miehiä ja naisia. Ensimmäinen esimerkki koskee AU-järjestelmässä olevia naisia ja OTV-järjestelmässä olevia miehiä. Toinen esimerkki on ESJA-järjestelmässä olevien naisten ja JSA-järjestelmässä olevien miesten välinen samapalkkaisuus.

VPL Vaativuustaso	AU-naisten lukumäärä	Naisten ansioiden keskiarvo	OTV-miesten lukumäärä	Miesten ansioiden keskiarvo	Sama- palkkaisuus- indeksi, %
8					
7	97	2 290,31			
6	116	2 523,29	1 417	3 110,62	81,1
5			848	3 658,55	
4					
3					
2					
<b>YHTEENSÄ</b>	213	2 417,2	2 265	3 315,76	72,9

Taulukko 10. Samapalkkaisuusvertailu AU-järjestelmässä olevien naisten ja OTV-järjestelmässä olevien miesten välillä vuonna 2012

Vertailtaessa AU-naisten säännöllisen työajan ansiota OTV-miesten vastaaviin vuonna 2012 havaitaan, että samapalkkaisuusindeksi jää 72,9 prosenttiin. Molempien ryhmien enemmistö oli erityisammattitaitoa vaativissa ja työnjohdollisissa töissä, jolla samapalkkaisuusindeksi oli 81,1 prosenttia. Vertailu näiden kahden ryhmän välillä osoittaa, että AU-naisten samapalkkaisuus on selvästi huonompi OTV-miehiin verrattuna kuin pelkän AU-järjestelmän sisällä.

VPL Vaativuustaso	ESJA-naisten lukumäärä	Naisten ansioiden keskiarvo	JSA -miesten lukumäärä	Miesten ansioiden keskiarvo	Sama- palkkaisuus- indeksi, %
8					
7					
6	144	3 294,21	509	2 398,43	137,3
5	356	3 906,30	1 396	3 704,86	105,4
4	144	4 816,50	639	4 949,56	97,3
3			66	5 926,79	
2					
<b>YHTEENSÄ</b>	644	3 973,0	2 610	3 811,0	104,2

Taulukko 11. Samapalkkaisuusvertailu ESJA-järjestelmässä olevien naisten ja JSA-järjestelmässä olevien miesten välillä vuonna 2012

Vertailu ESJA-järjestelmässä olevien naisten ja JSA-järjestelmässä olevien miesten välillä osoittaa edellisestä poikkeavan tilanteen. Näiden kahden ryhmän välinen samapalkkaisuusindeksi oli 104,2 prosenttia, joka oli yli viisi prosenttiyksikköä korkeampi kuin ESJA-järjestelmän sisällä. ESJA-järjestelmässä olevat naiset tienasivat enemmän etenkin erityisammattitaitoa vaativissa ja työnjohdollisissa töissä, joissa samapalkkaisuusindeksi nousi 137,3 prosenttiin. Naiset tienasivat edelleen kuitenkin vähemmän erikoisasiantuntijoina ja yksikönpäällikkötehtävissä.

Edellä olevien esimerkkien perusteella todetaan, että käytettävillä vaativuudenarviointijärjestelmillä on sekä sukupuolten välistä epätasa-arvoa lisäävä vaikutus että tasa-arvoa parantava vaikutus. Palkkauksellinen tasa-arvo Puolustusvoimissa nyt tarkasteltujen järjestelmien piirissä toteutui sinällään kuitenkin paremmin vuonna 2012 kuin vuonna 2009, joten järjestelmän käyttö ja sen kehittyminen paransi tämän tutkimuksen valossa samapalkkaisuutta. Erilaisten järjestelmien käyttö korostaa kuitenkin tietyissä tapauksissa jo syntyneitä epäkohtia.

## 7. JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksen keskeisenä tavoitteena oli selvittää Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän toimivuutta sen rakenteen kautta tarkasteltuna yhteensopivuusteorian näkökulmasta. Aikaisempi tutkimus on jo osoittanut, että palkkaukseen liittyvät epätasa-arvon kokemukset nousevat henkilöstön piirissä korostetusti esille. Tutkimuksessa tarkasteltiin muutosta työn vaativuuteen perustuvassa palkkauksessa Puolustusvoimissa. Tutkimusongelmana oli selvittää, miten työn vaativuuden arviointiin perustuva palkkaus on muuttunut Puolustusvoimissa järjestelmän käyttöönoton jälkeen.

Tutkimuksen kohteena Puolustusvoimien palkkausjärjestelmä on moniulotteinen kokonaisuus. Tässä tutkimuksessa keskityttiin nimenomaisesti työn vaativuuden ja työssä suoriutumisen perusteella maksettavaan palkkaukseen eli niin sanottuun säännöllisen työajan ansioon. Erilliset lisäpalkkiot sekä haittatyö- ja työaikakorvaukset on rajattu tämän tarkastelun ulkopuolelle. Palkkausjärjestelmän rakennetta lähestyttiin yhteensopivuuden sekä oikeudenmukaisuuden ja tasa-arvon näkökulmista työn vaativuudenarvioinnin avulla.

### 7.1 Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän muutos

Palkkausjärjestelmä on yleisesti pysynyt rakenteeltaan samana käyttöönoton jälkeen. Järjestelmässä on viisi toisistaan poikkeavaa vaativuudenarviointijärjestelmää sekä niihin sopimusaloittain sidotut palkkatasot. Tämä sopimusalakohtainen segregatio noudattaa pääpiirteissään Puolustusvoimien henkilöstörakenteen jakaantumista siviileihin ja sotilaisiin sekä edelleen upseereihin, opistoupseereihin ja aliupseereihin. Poikkeuksena on siviilitehtävien jakaantuminen kahden sopimusalan piiriin sekä erikoisupseereiden tehtävien sisältyminen toiseen näistä sopimusaloista. Näitä edellä mainittuja järjestelmiä ei ole palkkauksellisesti yhteensovitettu, vaan palkkauksen määrittää ensisijaisesti sovellettava vaativuudenarviointijärjestelmä. Tästä johtuen palkkataso samoissa ja samantasoisissa tehtävissä vaihtelee sopimusaloittain.

Tässä perusrakenteessa ei sinällään ole tapahtunut muutosta. JSA-, OTV-, ja AU-järjestelmissä arvioitavien tehtävien kokonaismäärässä tapahtuneet muutokset ovat suoraan sidoksissa Puolustusvoimien henkilöstörakenteessa tapahtuneisiin muutoksiin. Huomattavaa on, että vaikka palkkausjärjestelmän piiriin kuuluvien siviilien määrä on vähentynyt eikä ESJA-järjestelmän soveltamisalaan kuuluvien erikoisupseerien määrässä ole tapahtunut merkittävää muutosta, on kyseisen sopimusalan tehtävien määrä kuitenkin noussut selvästi. Tätä muutosta voidaan osittain selittää sillä, etteivät SIV-arviointijärjestelmä ja sen osalta käyttöönoton yhteydessä sovittu soveltamisala ole kyenneet vastaamaan organisaatiossa ja sen tehtävissä tapahtuneisiin muutoksiin.

JSA- ja ESJA-järjestelmien perusrakenteeseen ei ole tehty muutoksia käyttöönoton jälkeen. Muutokset näissä järjestelmissä ovat kohdistuneet käytännössä vain sopimusaloilla sovellettaviin palkkataulukoihin. Virastokohtaisten järjestelyvaraerien käytöllä on pyritty korjaamaan niin sopimusalakohtaisista kuin niiden välisiä epäkohtia. OTV- ja AU-järjestelmien osalta on toteutettu myös rakenteellisia muutoksia. Molempien järjestelmien piirissä todettiin SIV-järjestelmän tapaan, ettei alkuperäinen järjestelmä kyennyt vastaamaan organisaatiossa eikä kyseisten sopimusalojen piirissä olevien tehtävien tehtäväkentässä tapahtuneisiin muutoksiin. Tämän seurauksena molempien järjestelmien käyttöalaa on kasvatettu lisäämällä vaativampia tehtäviä varten uudet vaativuustasot. Näissä järjestelmissä on myös lisätty uusia vaativuusluokkia alkuperäisten vaativuustasojen väliin. OTV-järjestelmässä tällä on pyritty huomioimaan tehtäväkentän muutoksia sekä lisäämään kannustavuutta tiettyihin tehtäviin. AU-järjestelmässä uusilla palkkaluokilla on haluttu kannustaa lisäksi henkilökohtaisen osaamisen kehittämiseen sitomalla ne osin suoritettuihin ammatillisiin opintoihin.

## 7.2 Tehtävien vaativuudenarvioinnin ja palkkausjärjestelmän kehitys

Tehtävien vaativuudenarvioinnin periaatteet ovat sinällään säilyneet muuttumattomina. Vaativuudenarviointiprosessia on pyritty keventämään Valtiovarainministeriön ohjeistuksen ja sopimusneuvotteluissa sovittujen periaatteiden mukaisesti. JSA- ja ESJA-järjestelmissä vaativuudenarviointi perustuu edelleen jo käyttöönottoaiheessa sovittuihin mittareihin, kun OTV-, AU- ja SIV-järjestelmissä on käytännön arviointityö siirtynyt enenevässä määrin tasokuvausten käyttöön. AU-järjestelmässä on myös luotu kokonaan uusi vaativuudenarviointimenetelmä kyseiseen sopimusalaan kuuluvien tehtävien arvioimiseksi.

Tasokuvauksille yhteisenä piirteenä voidaan pitää vaativuustasojen sitomista niin sanottuihin tyyppi- tai esimerkkitehtäviin. SIV-arviointijärjestelmässä tämä toimintamalli on viety pisimmälle. Soveltamisalaan kuuluvat tehtävät on jo tasokuvauksessa sidottu vaativuustasoihin. Järjestelmän kehittämisessä on siis myös käytännössä viitteitä siirtymisestä sopimuskorotusten kohdentamisessa yksittäisiin tehtäviin vaativuustasojen sijasta.

Yhteensopivuusteorian mukaisesti järjestelmän ja sen osien tulisi olla keskenään yhteensopivia ja järjestelmän jonkin osan muuttuessa tulisi muiden osien muuttua vastaavasti, jotta yhteensopivuus säilyy. Puolustusvoimien palkkausjärjestelmä ja tähän sisältyvät vaativuudenarviointijärjestelmät on jo alun perin rakennettu sopimusalakohtaisain painotuksin ja eriävin kriteerein. Arviointijärjestelmien tarkastelussa havaittiin, että OTV-, AU- ja SIV-järjestelmät olivat jo lähtökohtaisesti arvointikriteereiltään varsin yhtenevät. Tasokuvausten käyttö ja kehittäminen on tehnyt niiden sisältämistä tehtävien vaativuustasoista hyvinkin vertailukelpoisia käytettyjen vaativuudenarviointikriteerien näkökulmasta tarkasteltuna. Yhteensopivuus yleisen vaativuusluokituksen mukaisiin vaativuustasoihin on myös selvästi havaittavissa. Vaativuudenarvioinnin kehityksen voidaan katsoa tässä yhteydessä parantaneen yhteensopivuutta.

Työn vaativuuden arviointi on kuitenkin vain väline oikeudenmukaisen ja johdonmukaisen palkkaporrastuksen muodostamiselle. Palkkauksellinen rakenteen kehittäminen on käytännössä ollut sopimusalakohtaisten virka- ja työehtosopimusneuvotteluiden varassa. Palkkarakenteen muutos ei ole tämän tutkimuksen tulosten valossa parantanut järjestelmien välistä yhteensopivuutta. Päinvastoin palkkaerot ovat useilla vaativuustasoilla suuremmat nyt kuin järjestelmän käyttöönottohetkellä.

Varsinaista järjestelmien yhteensovittamista ei palkkausjärjestelmän sisällä ole tapahtunut. Yhteensovittamiseen pyrittiin JSA- ja OTV-järjestelmien välillä, mutta se jäi toteuttamatta, koska sopimusosapuolten kesken ei päästy yksimielisyyteen muutoksen rahoittamisesta. Järjestelmien yhteensovittamista vaikeuttaa myös sopimusosapuolten erilaiset näkemykset yhteensovittamisen tarpeesta ja periaatteista.



### 7.3 Palkitsemisen yhteensopivuus

Puolustushallinnon palkitsemisstrategiassa on tuotu julki hallinnonalan palkkapolitiikka. Sen mukaisesti palkkauksen tulee olla oikeudenmukainen ja tehtäväkohtaiset palkanosat tulee porrastaa kannustavasti sekä johdonmukaisesti. Tavoitteena pidetään myös, että palvelussuhteen ehtojen muodostama kokonaisuus on samasta ja samanarvoisesta työstä samansuuruinen. Tämän julkilausuman perusteella Puolustusvoimien palkkausjärjestelmää suhteessa organisaation strategiaan voidaan tässä yhteydessä arvioida seuraavin perustein: työn vaativuuden arvioinnin tavoitteena on määrittää palkkaukselle oikeudenmukainen perusta. Oikeudenmukaisuuden tunnusmerkkeinä voidaan pitää palkkauksen porrastamista siten, että vaativammasta työstä maksetaan parempaa palkkaa ja että vaativuudeltaan toisiaan lähellä olevat tehtävät sijoittuvat samalle palkkatasolle. Oikeudenmukaisuuden toteutumisen edellytys on myös, että sekä työntekijä että työnantaja kokevat palkkarakenteen myös suhteellisesti oikeudenmukaiseksi.

Palvelussuhteen ehtojen muodostamaa kokonaisuutta voidaan tarkastella monella tasolla. Puolustusvoimien palvelussuhteen ehdoille ja palkkausjärjestelmälle on tunnusomaista näihin kuuluvat suoritusperusteisesti ja henkilöstöryhmäkohtaisesti maksettavat lisäpalkkiot sekä haittatyö- ja työaikakorvaukset, jotka voivat henkilöstä ja tehtävästä riippuen muodostaa merkittävänkin osan kokonaispalkkauksesta. Tässä tutkimuksessa on kuitenkin lähdetty yhdenvertaisuuden mukaisesti siitä, että samanarvoisen palkkauksen tulee toteutua myös alimmilla tasoilla eli työn vaativuuden mukaan maksettavassa palkanosuudessa sekä säännöllisen työajan ansioissa.

Puolustusvoimien palkitsemisstrategian toteutumista arvioidaan tässä tutkimuksessa edellä mainituin perustein. Tehtäväkohtaiset palkanosat on kyetty pääsääntöisesti porrastamaan sopimusaloittain kannustavasti ja johdonmukaisesti. Tätä porrastusta on jopa kyetty lisäämään joidenkin järjestelmien piirissä. Tarkastelussa on kuitenkin käynyt ilmi, että Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän rakenne ei lähtökohtaisesti mahdollista oikeudenmukaisen palkkauksen toteutumista. Järjestelmä on segregoitunut henkilöryhmittäin sekä osin myös tehtävätasoitain ja -tyypeittäin niiden sisällä. Tämän lisäksi samoja ja samantasoisia tehtäviä arvioidaan eri perustein sopimusalaista riippuen.

Tässä tutkimuksessa vaativuudenarviointijärjestelmien yhteensovittamiseen käytetyn mallin mukaisesti havaitaan, että vaikka eri järjestelmissä arvioidut tehtävät sijoittuisivatkin keskenään vaativuudeltaan oikeudenmukaisesti, on niistä maksettavissa tehtäväkohtaisissa palkkauksissa merkittäviä eroja. Palkkausjärjestelmän rakenne johtaa siis helposti siihen, että oikeudenmukaisuus henkilöiden ja järjestelmien välillä ei toteudu, koska palkkaus määrittyy ensisijaisesti henkilöstöryhmän ja sopimusalan mukaan.

#### 7.4 Tasa-arvo ja yhdenvertaisuus Puolustusvoimien palkkausjärjestelmässä

Sukupuolten välinen tasa-arvo ei tässä tutkimuksessa tarkasteltujen järjestelmien puitteissa täysin toteudu. Tilanteen voidaan kuitenkin nähdä muuttuneen parempaan suuntaan tarkasteluajankohtien välillä. Tasa-arvon toteutuminen liittyy toisaalta vahvasti jo aikaisemmin esitettyihin palkkaeroihin järjestelmien välillä, jotka tietyissä tilanteissa korostavat naisten ja miesten välistä palkkaepätasa-arvoa. Tämän voidaan tulkita liittyvän niin miesten ja naisten kuin myös sopimusalojen väliseen erilaiseen arvostukseen.

Tutkimus osoittaa myös, miten miehet ja naiset sijoittuvat eritasoihin tehtäviin tarkasteltavien järjestelmien piirissä. Vaikka naisten tehtävät kokonaisuutena painottuvat miehiä alemmille vaativuustasojille, on tehtävä- ja henkilöstörakenteen muutos pienentänyt tätä eroa. Naiset sijoittuvat suhteellisesti jopa korkeammille vaativuustasojille kuin miehet ESJA- ja AU-järjestelmissä.

## 8. POHDINTA

Puolustusvoimien palkkausjärjestelmää koskeva tutkimus on kaiken kaikkiaan ollut hyvin vähäistä. Tasa-arvotutkimuksissa tai niiden osana on kyllä selvitetty järjestelmän toimivuutta, mutta rakenteelliset epäkohdat ovat tulleet esille pääasiassa vain henkilöstön kokemusten kautta. Järjestelmän rakenteellisen toimivuuden tarkastelu pitkälti jäänyt ammattijärjestöjen tekemien selvitysten varaan. Nämä selvitykset ja niistä tehdyt johtopäätökset ovat luonnollisesti painottuneet edustettavien henkilöstöryhmien ja sopimusalojen mukaisesti.

Tämän tutkimuksen yhteenvetona Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän toimivuudesta voidaan todeta, että siinä olevat rakenteelliset ominaisuudet ovat merkittävän haaste sen sisäiselle ja ulkoiselle yhteensopivuudelle. Tehtävien vaativuudenarviointien avulla voidaan kyllä tietyin edellytyksin saavuttaa järjestelmien kesken oikeudenmukainen vaativuusrakenne, mutta tämä rakenne ei johda keskinäisesti oikeudenmukaiseen palkkarakenteeseen. Tämä aiheuttaa vastaavasti sukupuolten, henkilöstöryhmien ja sopimusalojen välistä epätasa-arvoa. Järjestelmän segregoitunut rakenne vaikeuttaa myös organisaation tahdon välittymistä palkitsemisen toteuttamiseen. Eri järjestelmien välillä ei ole yhtenäistä näkemystä tehtävien arvostuksesta eikä sopimusalakohdaisten järjestelmien kautta myöskään välity yhtenäinen linja organisaation tavoitteista.

Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän kehitystyötä on tehty muuttuvassa organisaatiossa ja muuttuvan henkilöstörakenteen piirissä. Tämä on osaltaan johtanut järjestelmän rämettymiseen, koska sitä on korjailtu osajärjestelmittäin eikä kokonaisuutena, joten järjestelmä ei ole pelkästään huonosti toimiva vaan myös vaikeasti ymmärrettävä. Kehitys ei ole parantanut mahdollisuuksia arvioida järjestelmän toimivuutta ja johtaa helposti tutkimuksen alussa mainittuun toteamaan palkkakustannusten nousun syistä. Jos palkkausjärjestelmän kehitys suhteutetaan henkilöstörakenteen muutokseen, havaitaan, että asiantuntijahenkilöstön määrä ei ole kasvanut pelkästään suhteellisesti vaan myös määrällisesti.

Puolustusvoimien palkkausjärjestelmästä on tunnistettavissa myös muita rämettymisen tunnusmerkkejä. Tehtävien vaativuus- ja palkkatasoja on nostettu, vaikka tehtävien sisällössä ei ole tapahtunut muutosta. Järjestelmän palkkaporrastus on heikentynyt ja tehtävien vaativuusluokat ovat osin siirtyneet palkkaporrastuksen yläpäähän. Mikäli järjestelmän rämettyminen jatkuu, on sen korjaaminen koko ajan vaikeampaa.

Puolustusvoimien palkkausjärjestelmästä ja sen kehittymisestä voidaan tehdä myös muita tulkintoja. Erään tulkinnan mukaan työn vaativuuteen ja työssä suoriutumiseen perustuva palkkausjärjestelmä soveltuu toimintaympäristöön, jossa tehtävät ovat muuttumattomia ja niiden arvo voidaan määrittää niiden sisällön perusteella (Lawler 2000). Toimimattomuus on osoitus siitä, että järjestelmä ei kykene reagoimaan muuttuvan toimintaympäristöön, koska se arvostaa vääriä asioita. Perinteisten työtehtävien vähentyessä ja organisaation muuttuessa henkilöiden osaamisen merkitys kasvaa. Palkitsemisen tulisi siis kohdistua henkilön arvoon organisaatiolle eikä määritettyyn työn vaativuuteen tai sen arvoon organisaatiolle.

## 8.1 Tutkimuksen luotettavuus

Laadullisen tutkimuksen luotettavuutta voidaan arvioida monin eri tavoin. Luotettavuuden arviointi ei ole irrallinen tarkastelu vaan se koskee koko tutkimusprosessia, joten aineiston analyysivaihetta ja luotettavuuden arviointia ei voida selvästi erottaa toisistaan (Esim. Syrjälä ym. 1994, 48-49). Luotettavuuteen vaikuttavat täten tutkija, aineiston laatu ja analyysi sekä tutkimustulosten esittäminen. Laadullisen tutkimuksen piiristä ei myöskään löydy yhtenäistä käsitystä luotettavuuden arvioinnista.. Vastuu tulosten luotettavuudesta, käytettävyydestä ja niiden siirrettävyydestä jää täten osin lukijalle.

Tapaustutkimuksen kriitikot arvostelevat tutkimusstrategian käyttöä yleensä kolmesta keskeisestä syystä: 1) Tapaustutkimuksista puuttuu tilastollinen reliabiliteetti ja valideetti, 2) Tapaustutkimuksia voidaan käyttää hypoteesien luomiseen, muttei niiden testaamiseen ja 3) Tapaustutkimuksen perusteella ei voida tehdä yleistyksiä. (Gummesson 2000, 88-91.)

Tutkimustulosten yleistettävyys ja teorian merkitys tapaustutkimuksessa on tunnistettu tutkimusasetelmaa valittaessa. Tapaustutkimuksen yleistettävyys liittyy kiinteästi valideettiin. Validiteetilla tarkoitetaan yksinkertaistetusti sitä, kuinka hyvin tutkimusmenetelmällä on kyetty tutkimaan ja mittaamaan juuri sitä, mitä oli tarkoituskin mitata. Reliabiliteetti tarkoittaa vastaavasti pelkistetysti tutkimustulosten toistettavuutta joko toisen tutkijan toimesta tai uudella mittauksella. (Esim. Gummesson 2000, 91.)

Tapaustutkimuksen raportointi on lukijan kannalta ongelmallista, jos siitä ei käy selvästi ilmi, miten tapauksena tutkittu muutos on edennyt (Laitinen 1999). Tämän vuoksi tässä tutkimuksessa on pyritty kuvaamaan tarkasti kohteena ollut muutos sekä siihen kiinteästi liittyvät muut prosessit. Tutkimusraportissa on pyritty kattavaan selostukseen tehdystä tutkimuksesta, jotta lukijan on mahdollista seurata tutkijan päättelyä sekä muodostaa oma käsityksensä tutkittavasta kohteesta.

Tutkimuksen teoreettinen näkökulma on perustunut aikaisempaan tutkimustietoon ja palkitsemisen toimivuudesta vallitseviin teorioihin. Tutkimuksessa lähestyttiin tutkimuskohdetta yhteensopivuuden sekä tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden näkökulmista. Näiden periaatteiden toteutumista arvioitiin työn vaativuuden arvioinnin kautta muodostuneiden tehtävien vaativuusrakenteen sekä palkkaporrastuksen avulla. Samaa taustaa on käytetty tässä tutkimuksessa eräänlaisena teoreettisena kehikkona, jonka avulla tutkimuksen kohteesta on kyetty erottelamaan valitun näkökulman kannalta olennaiset seikat johtopäätösten perustaksi (Lee ym. 2010, 685). Vaikka aikaisempaa teoriaa sekä toimivuuden arvioinnin malleja ei ole käytetty sellaisenaan, on yhteys näihin kuitenkin havaittavissa.

Perehtyminen julkituotuun Puolustushallinnon palkkapolitiikkaan osoitti, että se noudattaa palkkausjärjestelmälle asetettuja valtionhallinnon yleisiä periaatteita. Palkkauksen porrastamisella työn vaativuuden mukaan on pyritty kannustavuuteen, oikeudenmukaisuuteen ja joustavuuteen. Työn vaativuuden arviointiin perustuvien palkkausjärjestelmien tavoitteena on ollut toiminnan ja johtamisen tukeminen sekä samapalkkaisuuden edistäminen. Edellä mainittuja seikkoja voidaan pitää keskeisinä periaatteina myös yhteensopivuuden toteutumisessa sekä palkkausjärjestelmien toimivuuden arvioinnissa, joten teoreettisen näkökulman valintaa voidaan pitää perusteltuna.

Tutkimuksen keskeisenä haasteena voidaan pitää Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän rakennetta. Rakenne on jo itsessään monimutkainen, koska sen sisällä vaativuutta arvioidaan viidellä eri järjestelmällä, jotka edelleen muodostavat yhtä monta perustetta palkkarakenteen muodostumiselle. Järjestelmän tarkastelun kehikoksi valittiin Valtion palkkatilastointiluokituksen mukaiset vaativuustasot. Vaativuudenarviointijärjestelmien tarkastelu osoitti, että edellä mainittuun luokitukseen muodostettua linkkiä voidaan käyttää järjestelmien yhteensovittamiseen ja keskinäiseen vertailuun.

Tutkimuksen empiirisen aineiston tarkastelulla kyettiin todentamaan tutkimuksen laadullisessa tarkastelussa esille tuodut havainnot käytännössä palkkausjärjestelmän soveltamisen tuloksena. Laadullinen ja määrällinen aineisto tukivat täten toisiaan ja vahvistivat tutkimuksessa esitettyjä johtopäätöksiä.

Tutkimus osoitti aikaisemman teorian ja käytettyjen tarkastelukehikoiden soveltuvuuden suoritettuun tarkasteluun. Yhteensopivuusteorian mukaiset keskeiset elementit olivat tunnistettavissa ja ne muodostivat toimivan pohjan johtopäätösten perustaksi. Yhteensopivuusteorian avulla kyettiin säilyttämään ”punainen lanka” tutkimuksessa ja loogisia havaintoja voitiin tehdä myös tarkastelun edetessä. Tutkimuksessa käytetty palkkausjärjestelmän toimivuuden arvioinnin näkökulma osoitti teorian ja johtopäätösten välisen yhteyden. Aikaisempi tutkimus ja tarkastelussa käytetty malli toimivat näin ollen sekä tarkastelua ohjaavan teorian roolissa että teoriana, jota voitiin vahvistaa tämän tutkimuksen tuloksilla.

Tutkimusraportissa on pyritty esittämään kaikki tutkimuksen edetessä esille tullut keskeinen tieto. Tämä mahdollistaa lukijalle vaihtoehtoisten tulkintojen tekemisen sekä havaintojen arvioinnin muillakin kuin tutkimukseen valituilla näkökulmilla. Ristiriitaisia tietoja ei tutkimuksen edetessä käytännössä havaittu. Laadullinen tarkastelu osoitti kyllä, että tutkimuksen kohteesta vallitsee erilaisia näkemyksiä, jotka saattavat muodostaa eturistiriitoja ja eriäviä pyrkimyksiä. Tutkimuksen huolellisella dokumentoinnilla ja päättelyn läpinäkyvyydellä on haluttu välttää tutkimuksen ja sen tulosten tahaton tai tahallinen väärinymmärtäminen.

Tutkimusta voidaan pitää sisäisesti johdonmukaisena, koska laadullisessa ja määrällisessä tarkastelussa tehdyt havainnot tukevat toisiaan. Ulkoiseen johdonmukaisuuteen on pyritty tutkimuksen kohteen ja tutkimuksen seikkaperäisellä kuvaamisella. Tavoitteena on ollut, että tapauksen toimijat voivat tunnistaa, mitä tutkimuksessa esitetään ja mihin esitetyt johtopäätökset perustuvat.

Tapaustutkimuksen luonteeseen kuuluu se, että siinä yhdistellään erityyppisiä aineistoja sekä niiden analyysimenetelmiä. Käytetty tapaustutkimuksellinen tutkimusote sekä tutkimus- ja analyysimetodit osoittautuivat tapaukseen, tutkimusongelmaan ja -kysymyksiin sopiviksi. Laadullisen ja määrällisen aineiston yhteiskäytöllä saatiin kattavampi kuva tutkimuskohteesta, joka olisi muuten voinut jäädä saavuttamatta (Stake 1995, 68). Triangulaatiolla voidaan vahvistaa tutkimustuloksia ja se soveltuu näin ollen tapaustutkimukseen, jossa pyritään ymmärtämään sen kohteena olevaa muutosta. Tämän tutkimuksen yhteydessä määrällinen aineisto mahdollisti muutoksen osoittamisen niin tutkimuksen kohteen kuin kontekstinkin osalta. Määrällinen lähestymistapa mahdollisti myös laadullisen aineiston kuvaamisen mitattavassa ja havainnollisessa muodossa. Laadullisen aineiston pohjalta luotiin myös eräänlaiset kehykset tuloksille. Määrällisellä aineistolla havainnollistettiin ja tarkennettiin laadullisen aineiston antamaa kuvaa.

Laadullisen aineiston sisällönanalyysi nojaa ratkaisevasti tutkijan tulkintoihin, minkä vuoksi kuvailusta on käytävä ilmi päättely, jota tutkija on noudattanut. (Mäkelä 1998). Tässä tutkimuksessa on pyritty kuvaamaan mahdollisimman tarkasti organisaation ympäristössä ja tutkimuksen kohteessa tapahtuneet muutokset sekä Puolustusvoimissa tarkastelujakson aikana tapahtuneet muut merkittävät muutokset. Mikäli tutkimuskohdetta ei olisi kuvattu riittävän tarkasti, olisi järjestelmän toimivuuden vaikutusten arvioiminen ollut varsin haastavaa. On syytä myös tunnistaa, että organisaatio- ja henkilöstörakenteen uudistukset ovat osaltaan vaikuttaneet merkittävästi palkkausjärjestelmässä tapahtuneisiin muutoksiin, vaikka niiden vaikutuksia ei ole tässä yhteydessä erikseen arvioitu.

Kuten sanottua, tapaustutkimuksessa tulee käyttää tutkimus- ja analyysimetoja mahdollisimman laajasti, jotta varmistetaan riittävän kattava kuvaus tutkittavasta kohteesta. Tässä tutkimuksessa edellä mainittu konkretisoitui käytettävissä olevassa vaativuudenarviointi- ja palkka-aineistoissa sekä näin ollen mahdollisuudessa määrälliseen empiiriseen tarkasteluun tutkimuksen kohteesta. Haasteeksi tutkimuksessa osoittautui käytössä olleiden tehtävien vaativuus- sekä palkkatilastoinnin laatu, määrä ja kattavuus. Tutkijan käytettävissä oli Puolustusvoimien laatimat palkkatilastot sopimusaloittain. Vaativuudenarviointijärjestelmän tarkastelu oli täten mahdollista vain virastotasolla eikä yksittäisten tehtävien tai organisaatiotasojen vertailu ollut suoraan mahdollista. Edellä mainittuun vaikutti lisäksi se, ettei kyseisiä tilastoja ole laadittu koko tarkasteluajalta, joten järjestelmän kehitystä ei voitu seurata vuosittain. Puolustusvoimat rajoitti lisäksi luovutettavan aineiston käsittelemään vain palkattua sotilashenkilöstöä, joten laadullisen tarkastelun havaintojen empiirinen todentaminen ei ollut mahdollista koko järjestelmän osalta.

Tutkimuksella on luonteestaan johtuen myös rajoituksia. Tutkimuksessa tehdyt havainnot ja johtopäätökset koskevat Puolustusvoimien palkkausjärjestelmää. On näin ollen muistettava, että tämän tapaustutkimuksen tulokset eivät ole sellaisenaan yleistettävissä. Tutkimuksessa kyettiin kuvaamaan ja havainnollistamaan Puolustusvoimien Palkkausjärjestelmä ja siinä tapahtunut muutos. Käytetyt vaativuudenarvioinnin näkökulmaan perustuvat tarkastelumallit mahdollistivat tutkimuksen kohteen kuvaamisen mitattavasti ja vertailtavasti (Dane 2011, 140-142). Tutkimuksen tuloksia voidaan yleistää analyttisesti, kuten tässä tutkimuksessa on jo osin tehty (Yin 2003a). Tulokset vahvistavat aikaisempaa teoreettista näkemystä ja osoittavat tutkimukseen muokattujen kehysten käytettävyyden. Tutkimuksen perusteellisella dokumentoinnilla on pyritty myös mahdollistamaan naturalistinen yleistäminen, jolloin tutkimuksen havaintoja voidaan hyödyntää esimerkiksi uuden tutkimukseen kehystenä (Stake 1995).

Aikaisempi Puolustusvoimista tehty tutkimus vahvistaa tässä tutkimuksessa tehtyjä havaintoja (mm. Ikävalko ym. 2011 ja Leinonen ym. 2012). Henkilöstön kokemat palkkaukselliset epäkohdat ovat selvästi havaittavissa myös tämän tutkimuksen tuloksissa. Ne selittävät myös osaltaan järjestelmän kehittämisestä ja kehittymisestä tehtyjä havaintoja. Sopimusalojen välinen palkkauksellinen epäsuhta oli havaittavissa myös tämän tutkimuksen tuloksissa. Tehtäviä arvostetaan hyvin samantyyppisesti vaativuudenarviointijärjestelmästä riippumatta. Monissa tapauksissa samantasoisista tehtävistä ei kuitenkaan makseta samaa palkkaa, koska ne ovat sidottuja sopimusaloittain eriäviin palkkausrakenteisiin. Tutkimuksen tulokset vahvistavat osaltaan myös palkkausjärjestelmien toimivuuteen liittyvää teoreettista taustaa ja toimivuuden tarkastelussa käytettäviä malleja. Esimerkkinä voidaan mainita muun muassa järjestelmän kehittyminen hallitsemattomasti, jolloin se pääsee rämettymään, kuten voidaan osoittaa tapahtuneen Puolustusvoimien palkkausjärjestelmässä. Tutkimus osoitti myös valtion palkka-analyysi -järjestelmän käytettävyyden erilaisten palkkausjärjestelmien keskinäiseen vertailuun Puolustusvoimissa.

## 8.2 Tutkimuksen hyöty ja jatkotutkimuksen mahdollisuudet



Tapaustutkimuksen tulokset kuvaavat kyseisen tapauksen piirteitä ja tuovat samalla esiin uusia asioita tarkemmin tutkittavaksi. Tämä tutkimus tuo osaltaan Puolustusvoimien palkkausjärjestelmää läpinäkyvämmäksi ja sen ominaisuuksia ymmärrettävämmiksi. Tutkimus on vähintäänkin lisännyt tietoa tutkimuksen kohteesta. Henkilöstön kokemukset palkkausjärjestelmästä ovat yksi keskeinen järjestelmän toimivuuden mittari. Käsiteltävää ongelmaa voidaan näin ollen pitää relevanttina, koska aikaisempi tutkimus on nimenomaisesti tuonut esille henkilöstön negatiiviset kokemukset Puolustusvoimien palkkausjärjestelmästä.

Tutkimuksesta on hyötyä tiedeyhteisölle, koska vastaavaa tutkimusta palkkausjärjestelmän rakenteesta ja sen toimivuudesta ei ole aikaisemmin tehty. Se esittelee myös yhden mallin järjestelmien toimivuuden tarkasteluun. Tehty tutkimus vahvistaa osaltaan käytetyn teorian paikkansapitävyyttä sekä sovellettujen tarkastelumallien toimivuutta. Puolustusvoimia voidaan tässä yhteydessä käsitellä asiakkaana, joten tutkimuksesta on hyötyä organisaatiolle palkitsemisjärjestelmän toimivuuden arvioinnissa.

Tutkimusta voidaan käyttää myös esimerkkinä tai mallina Puolustusvoimien henkilöstöalan tutkimus- ja kehittämistoiminnassa – esimerkiksi, kun halutaan selvittää palkkauksellisen tasa-arvon toteutumista tai puolustusvoimauudistuksen vaikutuksia. Tutkimus osoitti selvästi tarpeen laajemmalle palkitsemistutkimukselle Puolustusvoimissa. Jatkotutkimuksessa tulisi voida käyttää palkkatilastoja laajasti ja toteuttaa nimenomaisesti palkitsemista selvittävä kysely sekä haastatteluita.

Keskeisenä hyötynä voidaan pitää myös tutkimuksen merkitystä Puolustusvoimien henkilöstölle - niin työntekijöille kuin esimiehille. Tutkimuksessa on pyritty luomaan monimutkaisesta kokonaisuudesta ymmärrettävä selonteko. Tutkimus tuo tiivistetysti esille Puolustusvoimien palkkausjärjestelmän ominaisuudet ja sen sisäiset eroavaisuudet. Pyrkimys tarkastelun läpinäkyvyyteen helpottaa myös henkilöstöä yleistämään ja soveltamaan tuloksia omiin kokemuksiinsa tai tapauksiinsa.

### 8.3 Lopuksi

Diplomityön tekeminen haasteellisesta ja vähän tutkitusta kohteesta on opettanut tekijälleen paljon. Henkilökohtaisella tasolla syventyminen palkitsemisen teoriaan ja nykyisten palkkausjärjestelmien syntyyn on ollut mielenkiintoinen kokemus. Prosessi on edellyttänyt jatkuvaa vuoropuhelua teorian, empirian ja sovellusten välillä. Tutkimuksen toteuttaminen on edellyttänyt myös vuoropuhelua järjestelmän käyttäjien ja sen ylläpidosta vastaavien tahojen kanssa. Tutkimusasetelma ja tutkimuksessa valittu lähestymistapa edellytti luovuutta ja avoimuutta soveltaa aikaisempaa teoriaa tutkimuksen toteuttamiseksi sekä tutkimuksessa luodun tarkastelumallin käyttämiseksi että sen käytön perustelemiseksi. Tämä mahdollisti edelleen uudenlaisten tulkintojen tekemisen havaittujen rakenteellisten ominaisuuksien avulla. Asia konkretisoitui etenkin havaittaessa, että epätasa-arvoon johtava ongelma ei ole niinkään vaativuudenarvioinnin toimivuudessa vaan vaativuusportaiden yhdistämisessä oikeudenmukaiseksi palkkarakenteeksi.

Kuten usein käy, tutkimuksen sisältö muokkautui sen edetessä. Tähän vaikutti sekä tutkimusmateriaalin asettamat rajoitukset että tehty havainto tarpeesta paneutua tutkimuksen kohteen rakenteeseen syvällisemmin. Käytettävissä ollut tutkimusmateriaali ei mahdollistanut aiottua tilastollista tarkastelua järjestelmän ja osajärjestelmien rakenteellisesta kehittymisestä, joten tästä luovuttiin. Tutkimuksen edetessä kävi ilmi, että vaativuusluokkien tarkastelun toteuttaminen edellytti eri järjestelmien yhteensovittamista soveltuvan tarkastelukehikon luomiseksi. Tutkimuksen objektiivisuutta ja hyödyllisyyttä arvioitaessa on muistettava, että tutkimus on aina osin siihen valittujen näkökulmien vanki. Tässä tutkimuksessa ei esimerkiksi otettu sen laajemmin kantaa neuvottelu- ja sopimusjärjestelmän toimivuuteen.

Kaikista haasteista huolimatta olen kuitenkin tyytyväinen, että esitin aihetta tutkittavaksi. Tutkimus antoi mahdollisuuden syventyä mielenkiintoiseksi kokemaani aiheeseen, jonka syntyhistoriasta ja vaikutuksista oli omakohtaisia kokemuksia. Tutkijan tausta esimiehenä Puolustusvoimissa ja luottamustehtävissä järjestökentässä pakotti pyrkimään korostettuun objektiivisuuteen ja avoimuuteen tässä tutkimuksessa. Aiheeseen perehtyneisyys auttoi toisaalta tekemään tutkimuksen kohteen kannalta relevantteja havaintoja sekä muodostamaan tutkimuksesta läpinäkyvän ja eheän kokonaisuuden. Tutkimus antoi myös tekijälleen paljon uutta tietoa tutkimuksen kohteesta ja sen sisäisistä vaikutuksista sekä avasi silmiä ymmärtämään perusteita muiden kokemuksille palkkausjärjestelmän toimivuudesta ja tasa-arvon toteutumisesta.

## **LÄHTEET**

### **1. JULKAISETTOMAT LÄHTEET**

#### **1.1 Puolustusvoimat (asiakirjat päiväyksen mukaisessa aikajärjestyksessä)**

Puolustusvoimat (1997): PEHenkos ak R4763/2.13/D/IV/16.12.1997  
PUOLUSTUSVOIMIEN HENKILÖSTÖSTRATEGIA

Puolustusvoimat (2003): PESuunn-os ak nro 76/10.1/D/I/23.12.2003  
PUOLUSTUSVOIMIEN JOHTAMIS- JA HALLINTOJÄRJESTELMÄ

Puolustusvoimat (2004): PEHenkos ak 763/2.8/D/I/10.9.2004 PUOLUSTUSVOIMIEN  
PALKKAUSJÄRJESTELMÄ

Puolustusvoimat (2004c): PEHenkos ak R8289/2.8/D/III/29.12.2004 JOHTO-,  
SUUNNITTELU- JA ASiantuntijatehtävien TASOKUVAUKSEN  
KOKEILUKÄYTTÖ

Puolustusvoimat (2005d): PE Henkilöstöesikunnan ak R85/2.8/D/III/5.1.2005 UUDET  
VIRKA- JA TYÖEHTOSOPIMUSMÄÄRÄYKSET VUOSILLE 2005 - 2007

Puolustusvoimat (2006b): PEHenkos ak 184/2.16/D/I/27.2.2006 PEHENK-OS PAK  
03:10 TEHTÄVIEN VAATIVUUDENARVIOINTI PUOLUSTUSVOIMISSA

Puolustusvoimat (2006c): PESuunn-os ak HB3378/13.12.2006 PESUUNNOS PAK  
01:04 PUOLUSTUSVOIMIEN JOHTAMINEN JA HALLINTO

Puolustusvoimat (2007b): PESuunn-os ak HD97/28.12.2007 PESUUNNOS PAK 01:04  
PUOLUSTUSVOIMIEN JOHTAMINEN JA HALLINTO

Puolustusvoimat (2007c): PEHenkos ak AF4913/3.3.2009 VIRKA- JA  
TYÖEHTOSOPIMUSMUUTOKSET 1.3.2009

Puolustusvoimat (2008b): PESuunn-os ak HE1196/31.12.2008  
PUOLUSTUSVOIMIEN HALLINTO PVHSM 001 - PESUUNNOS

Puolustusvoimat (2011): PESuunn-os ak nro HH1154/21.12.2011  
PUOLUSTUSVOIMIEN HALLINTO PVHSM 001 - PESUUNNOS (PVHALLINTO  
2012)

Puolustusvoimat (2010c): PEHenkos ak AG6407/22.3.2010 OPISTOUPSEERIEN TEHTÄVIEN VAATIVUUDEN ARVIOINTIMENETELMÄN (OTV) SOVELTAMISOHJE

PEHenkos ak AG5098/4.5.2010 SIV-TASOKUVAUKSEN PÄIVITYS VUONNA 2010

Puolustusvoimat (2010d): PEHenkos ak AG24475/11.11.2010 NEUVOTTELUTULOS VIRASTOERÄSTÄ 1.9.2010 LUKIEN

Puolustusvoimat (2012a): PEHenkos ak AI7905/20.4.2012 PUOLUSTUSVOIMIEN HENKILÖSTÖTILINPÄÄTÖS 2011

Puolustusvoimat (2012h): PEHenkos ak AI8995/21.5.2012 SIV-ARVIOINTIJÄRJESTELMÄN TASOKUVAUKSEN PÄIVITYS JA TEHTÄVÄNIMIKKEIDEN MUUTOKSET VUONNA 2012

Puolustusvoimat (2012g): PEHenkos ak AI20294/26.10.2012 PUOLUSTUSVOIMIEN TIEDOT HENKILÖSTÖTIETOJÄRJESTELMÄ TAHTISSA

Puolustusvoimat (2012d): PEHenkos ak HI1047/30.11.2012 PVHSMK HENKILÖSTÖALA 069 - PEHENKOS PALKATUN HENKILÖSTÖN TILANNEKUVA NORMAALIOLOISSA JA HENKILÖSTÖTILINPÄÄTÖS

## **2. JULKISET LÄHTEET**

### **2.1 Lait ja asetukset**

Laki naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986 muutoksineen)

Laki puolustusvoimista (402/74 muutoksineen)

Laki puolustusvoimista (551/2007 muutoksineen)

Työsopimuslaki (55/2001 muutoksineen)

Asetus puolustusvoimista (667/92 muutoksineen)

Asetus puolustusvoimista (1319/2007 muutoksineen)

Asetus maan jakamisesta maanpuolustusalueisiin ja niiden alaisiin sotilaslääneihin (1046/97 muutoksineen)

Asetus maan jakamisesta sotilaslääneihin ja aluetoimistoihin (961/2007 muutoksineen)

ILO sopimus 100, Säädoskokoelma 128/1963. Sopimussarja 9/1963

## 2.2 Tutkimustyöt, raportit ja selonteot

Falck, Aarre (1983): *Työnlukituksen kehittäminen Suomen metalliteollisuudessa*. Väitöskirja. Teknillinen korkeakoulu. Espoo.

Hakonen, Anu – Salimäki, Anna – Hulkko, Kiisa (2005a): *Palkitsemisen tila ja muutos Suomessa 2004 – Yhteistoiminnallinen kehittäminen, yhteensopivuus ja toimivuus*. Työpoliittinen tutkimus, nro 280. Työministeriö, Helsinki.

Huhtanen, Mari - Jämsén, Sini – Maaniemi, Johanna – Lahti, Carita - Karppinen, Virpi (2005): *Palkkaus uudistus valtiosektorilla. Tutkimus työn vaativuuden sekä henkilön pätevyyden ja suoriutumisen arviointiin perustuvien palkkausjärjestelmien toimivuudesta ja vaikutuksista sukupuolten välisiin palkkaeroihin*. Teknillinen korkeakoulu. Työpsykologian ja johtamisen laboratorion raportti 2005/3, Espoo.

Ikävalko, Heini – Karppinen, Virpi – Kohvakka, Roosa – Koskinen, Paula – Nylander, Minna – Wallin, Tapio (2011): *Tasa-arvoa palkkaukseen: Työn vaativuuden sekä pätevyyden ja suoriutumisen arvioinnin toimivuus Suomessa*. Sosiaali- ja terveystieteiden ministeriön raportteja ja muistioita 2011:18.

Lahti, Carita (2005): *Palkkausjärjestelmän kehittämiseen ja käyttöönottoon liittyvä muutosprosessin hallinta, Tapaustutkimus työ- ja henkilökohtaisen palkan osan uudistusprosessista*. Teknillinen Korkeakoulu, Työpsykologian ja johtamisen laboratorion raportti 2005/2, Espoo.

Leinonen, Minna – Talola, Nina – Terävä, Sirkku – Uosukainen, Katja (2008): *Naisten ja miesten työhyvinvointi ja tasa-arvo puolustusvoimissa 2007*. Maanpuolustuksen tieteellinen neuvottelukunta MATINE. Sarja A. 2008/3. Puolustusministeriö, Helsinki.

Leinonen, Minna – Otonkorpi-Lehtoranta, Katri – Autio, Hanna-Leena (2011) *Mahdollisuuksien ja vaatimusten kenttä – esimiestyö puolustusvoimissa hierarkian ja sukupuolen näkökulmasta*. Maanpuolustuksen tieteellinen neuvottelukunta MATINE. Puolustusministeriö, Helsinki.

Leinonen Minna – Nikkanen, Risto – Otonkorpi-Lehtoranta, Katri (2012): *Sukupuolten tasa-arvo puolustusvoimissa – Kehittämistarpeiden näkökulma asepalvelusta suorittavien ja henkilöstön kokemuksiin*. Työraportteja 88/2012 Working Papers. Työelämän tutkimuskeskus, Tampereen yliopisto. Tampereen yliopistopaino Oy Juvenes Print, Tampere.

Lähdesmäki, Kirsi (2006): ”Lupa olla esimies” *Valtionhallinnon uusi palkkausjärjestelmä johtamisen välineenä*. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 272, Hallintotiede 34. Vaasa.

Lähdesmäki, Kirsi (2006): *New Public Management ja julkisen sektorin uudistaminen. Tutkimus tehokkuusperiaatteista, julkisesta yrittäjyydestä ja tulosvastuusta sekä niiden määrittämisestä valtion keskushallinnon reformeista Suomessa 1980-luvun lopulta 2000-luvun alkuun*. Vaasan yliopiston julkaisuja. No 113, Hallintotiede 34, Vaasa .

SELKO (2004): *Tulospalkkiojärjestelmät valtiolla. Kymmenen esimerkkiä*. Valtiovarainministeriö, Henkilöstöosasto. Työryhmämuistioita 13/2004. Edita Prima Oy, Helsinki.

Valtioneuvosto (2001): *Suomen turvallisuus ja puolustuspolitiikka*. Valtioneuvoston selonteko eduskunnalle 13.6.2001, VNS 2/2001 vp.

Valtioneuvosto (2004): *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2004*. Valtioneuvoston selonteko VNS 6/2004. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 16/2004.

Valtioneuvosto (2009): *Suomen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka 2009*. Valtioneuvoston selonteko 23.1.2009 VNS x/2009.

## 2.3 Kirjallisuus ja lehdet

Alivirta, Pertti (1993): ”Teollisuuden toimihenkilöiden palkkausjärjestelmät”. Teoksessa Vartiainen, Matti. ja Falck, Aarre (toim.) *Oikeudenmukaisen palkkauksen perusteet*, WSOY, Juva, s. 187–201.

Andersson-Stråberg, Teresia – Sverke, Magnus – Hellgren Johnny (2007): “Perceptions of Justice in Connection with Individualized Pay Setting”. *Economic and Industrial Democracy*. Vol. 28(3) 2007, s. 431–464.

Asp, Erkki - Peltonen, Matti (1991): *Työelämän sosiologia*. Aavaranta-sarja 23. Otava, Helsinki.

Ackroyd, Stephen (2009): “Research Designs for Realist Research”. Teoksessa Buchanan, David A. - Bryman, Alan (toim.) (2009): *The SAGE Handbook of Organizational Research Methods*. Sage, Lontoo, s. 532–548.

Alkula, Tapani – Pöntinen, Seppo – Ylöstalo, Pekka (2002): *Sosiaalitutkimuksen kvantitatiiviset menetelmät*, WSOY, Juva.

Balkin, David B. – Gomez-Mejia, Luis R (1987): “Towards a Contingency Theory of Compensation Strategy”. *Strategic Management Journal*, Vol. 8 No. 2, 169–182.

Brown, Duncan (2008): “Measuring The Effectiveness Of Pay And Rewards: The Achilles’ Heel Of Contemporary Reward Professionals”. *Compensation Benefits Review*. September/October 2008 vol. 40 no. 5, s.23–41

Dane, Francis C. (2011): *Evaluating Research: Methodology for People Who Need to Read Research*. Sage, Thousand Oaks.

Denzin, Norman K. (1978): *Sociological Methods*. McGraw-Hill, New York.

Eriksson, Päivi – Koistinen, Katri (2005): *Monenlainen tapaustutkimus*. Kuluttajatutkimuskeskus, julkaisuja 4:2005. Kuluttajatutkimuskeskus, Savion Kirjapaino Oy, Kerava.

Eisenhardt, Kathleen (1989): “Building theories from case study research”. *Academy Of Management Review*. Vol.14. No.4, s. 532–550.

Falck, Aarre (1993): ”Palkkaus johtamisen apuna”. Teoksessa Vartiainen, Matti. ja Falck, Aarre (toim.) *Oikeudenmukaisen palkkauksen perusteet*, WSOY, Juva, s. 136–154.

Fitzgerald, Louise – Dopson, Sue: “Comparative Case Study Designs: Their Utility and Development in Organizational Research”. Teoksessa Buchanan, David A. - Bryman, Alan (toim.) (2009): *The SAGE Handbook of Organizational Research Methods*. Sage, Lontoo, s. 465–483.

Gerhart, Barry – Milkovich, George T. (1992): “Employee compensation: research and practice”. Teoksessa Donnette, Marvin D. and Hough, Leaetta M. (toim.) (1992): *Handbook of Industrial and organizational Psychology*. Consulting Psychologists Press, Palo Alto, s. 481–569.

Glassman, Myron – Glassman, Aaron – Champagne, Paul J. – Zugelder, Michael T. (2010): “Evaluating Pay-for-Performance Systems – Critical Issues for Implementation”. *Compensation & Benefits Review* 2010 42(4), s. 231–238.

Gomez-Mejia, Luis R. – Berrone, Pascual – Franco-Santos, Monica (2010): *Compensation and Organizational Performance: Theory, Research and Practice*. M.E. Sharpe Inc, New York.

Gomez-Mejia, Luis R. – Balkin, David B. (1992): *Compensation, organizational strategy and firm performance*. South-Western Series on Human Resources Management. Cincinnati, Ohio.

Grönfors, Matti (1982): *Kvalitatiiviset kenttätutkimusmenetelmät*. WSOY, Helsinki.

Gummesson, Evert (2000): *Qualitative Methods in Management Research*. Second Edition. Sage, Lontoo.

Hakonen, Anu - Hulkko, Kiisa - Palva, Anna (2004): ”Tulospalkkauksen arviointimenetelmä ja sen taustat”. *Työn tuuli* 2/2004, s. 27–36.

Hakonen, Niilo - Hakonen, Anu - Hulkko, Kiisa - Ylikorkala, Anna (2005b): *Palkitse taitavasti. Palkitsemistavat johtamisen välineenä*. WSOY, Helsinki.

Hakonen, Niilo (2005): ”Palkitsemisjärjestelmien toimivuuden arviointi”. Teoksessa Vartiainen, Matti - Kauhanen, Juhani (toim.) *Palkitseminen globaalissa Suomessa*. WSOY, Helsinki, s. 303–316.



Hakonen, Niilo (2011): *Palkkakeskustelut Suomessa – vihjeitä ja kokemuksia*. Toimituskunta: Hakonen, Niilo (puheenjohtaja) – Aarnio, Antti – Hulkko-Nyman, Kiisa – Maaniemi Johanna. Elinkeinoelämän keskusliitto EK ja Toimihenkilökeskusjärjestö STTK 2011. JTO-Palvelut Oy, Helsinki.

Hammersley, Martyn – Gomm, Roger – Foster, Peter (2000): "Case Study and Theory". Teoksessa Hammersley, Martyn – Gomm, Roger – Foster, Peter (toim.) *Case study method. Key issues, key texts*. Sage, Lontoo, s. 234–258.

Heikkilä, Tarja (2010): *Tilastollinen tutkimus*. Edita Prima Oy, Helsinki.

Heiskanen, Heikki (1993): Palkkajärjestelmien käytännön toteutus ja pulmakohdat. Teoksessa Vartiainen, Matti ja Falck, Aarre (toim.) (1993): *Oikeudenmukaisen palkkauksen perusteet*. WSOY, Juva, s. 63–91.

Hesse-Biber, Sharlene Nagy – Leavy, Patricia (2011): *The Practice of Qualitative Research*. Second Edition. Sage, Thousand Oaks.

Heneman, Robert - Ledford, Gerald - Gresham, Maria (2000): "The changing nature of work and its effects on compensation design and delivery". Teoksessa Rynes, Sara - Gerhard, Barry. (toim.) *Compensation in organizations*. Jossey Bass, San Francisco.

Hiltrop, Jean-Marie (1995): "The changing psychological contract: the human resource challenge of the 1990s". *European Management Journal*, Volume 13, Issue 3, September 1995, s. 286–294.

Hirsjärvi, Sirkka – Remes, Pirkko – Sajavaara, Paula (2010): *Tutki ja kirjoita*. Kariston Kirjapaino Oy, Hämeenlinna.

Hulkko, Kiisa - Hakonen, Anu - Hakonen, Niilo - Palva, Anna (2002): *Toimiva tulospalkkaus – opas kehittämiseen*. WSOY, Helsinki.

Hulkko, Kiisa – Ylikorkala, Anna – Hakonen, Anu – Sweins, Christina (2005): "Tulospalkkaus". Teoksessa Vartiainen, Matti - Kauhanen, Juhani (toim.) *Palkitseminen globaalissa Suomessa*. WSOY, Helsinki, s. 199–220.

Häikiö Liisa – Niemenmaa Vivi (2007): "Valinnan paikat". Teoksessa Laine, Markus – Bamberg, Jarkko – Jokinen, Pekka (toim.) (2007): *Tapaustutkimuksen taito*. Gaudeamus, Helsinki, s. 41–56.

Juuti, Pauli (1989): *Organisaatiokäyttäytyminen*. Aavaranta-sarja n:o: 18. Otava, Keuruu.

Karppinen, Virpi – Huuhtanen, Mari – Juvonen, Sanna – Jämsén, Sini – Lahti, Carita – Maaniemi, Johanna – Tarumo, Saara (2005): *Opas uuden palkkausjärjestelmän soveltajille ja kehittäjille*. Valtiovarainministeriö. Edita Prima Oy, Helsinki.

Kiikka Jarmo (2002): *Tulosjohtamisen ja tulospalkkauksen vaikutus henkilöstön työmotivaatioon. Tutkimuskohteena Poliisi ja Puolustusvoimat*. Yhteiskuntatieteiden väitöskirja. Lapin Yliopisto.

Kilgour, John G. (2008): "Job Evaluation Revisited: The Point Factor Method". *Compensation & Benefits Review*, July/August 2008, s. 37–46.

Koskela Tuomas (2005): *Palkkausjärjestelmäuudistus Suomen puolustusvoimissa – tutkimuskohteena Kaartin Jääkärirykmentti*. Yleisen valtio-opin pro gradu -tutkielma. Helsingin Yliopisto.

Kuivalainen, Antti (2009): "Palkkaratkaisuun oikeudenmukaisuutta". *Päällystälehti* 2/2009, s. 3.

Kymäläinen, Antti (2011): "Puutteistaan huolimatta palkkausjärjestelmä toimii". *Päällystälehti* 1/2011, s. 18–20.

Lahti, Carita - Tarumo, Saara - Vartiainen, Matti (2004): *Palkkausjärjestelmien Kehittäminen*. Edita Publishing, Helsinki.

Laine, Markus – Bamberg, Jarkko – Jokinen, Pekka (2007): "Tapaustutkimuksen käytäntö ja teoria". Teoksessa Laine, Markus – Bamberg, Jarkko – Jokinen, Pekka (toim.) (2007): *Tapaustutkimuksen taito*. Gaudeamus, Helsinki, s. 9–38.

Laitinen, Matti (1999): Kertovan muutosselonteon menetelmä. *Aikuiskasvatus*, 3/1999, s. 204–211.

Langley, Ann (2009): "Studying Processes in and Around Organizations". Teoksessa Buchanan, David A. - Bryman, Alan (toim.) (2009): *The SAGE Handbook of Organizational Research Methods*. Sage, Lontoo, s. 409–429.

Lankinen, Pasi (2007): Puolustushallinnon henkilöstöjärjestelmän kehittämisestä 2020-luvulla. Teoksessa Landén, Stig (toim.) (2007): Maanpuolustuksen Insinöörit MPI ry. 40 vuotta, Maanpuolustuksen Insinöörit ry, Kirjapaino Astro Oy, Turku s. 54–57.

Lawler, Edward E. III (1990): *Strategic pay. Aligning Organizational Strategies and Pay Systems*. Jossey-Bass, San Francisco.

Lawler, Edward E. III (1996): "Competencies: A poor performance for the new pay." *Compensation and Benefits Review*, 28 (6) November 11/1996, s.20–26.

Lawler, Edward E. III (2000): Pay Strategy -- New Thinking for the New Millennium. *Compensation and Benefits Review*, 32 (7) January/February 2000, 7–12.

Leino, Petteri (2011): "Upseeriliitto vääristelee palkkaeroja". *Ammattisotilas* 2/2011, s. 4–7.

Lee, Eunjung – Mishna, Faye – Brennenstuhl, Sarah (2010): "How to Critically Evaluate Case Studies in Social Work". *Research on Social Work Practice* 20(6)/2010, s. 682–689.

Majamaa, Lassi (2009): "Pääluottamusmiehen kynästä". *Ammattisotilas* 1/2009, s. 35.

Majamaa, Lassi (2010): "Palkkausjärjestelmä uudistuu". *Ammattisotilas* 6/2010, s. 16–17.

Mason, Jennifer (1996): *Qualitative researching*. Sage, Lontoo.

Mattila, Antti (1993): "Työn arvioinnin ja palkkaustapojen kehitys työntekijäpuolen näkökulmasta". Teoksessa Vartiainen, Matti. ja Falck, Aarre (toim.) (1993): *Oikeudenmukaisen palkkauksen perusteet*. WSOY, 1993, s. 266–278.

McAdams, Jerry L. (1995): "Design, implementation and results: Employee involvement and performance reward plans". *Compensation & Benefits Review* 27 2/1995, s. 45–55.

Meklin, Pentti – Näsi, Salme (1994): "Budjettiohjauksen uudistus ja laskentatoimen muuttuva rooli julkisessa hallinnossa". *Hallinnon Tutkimus* 4/1994, s. 231–243.

Moisio, Elina – Salimäki, Aino (2005): ”Osaamisen johtaminen ja palkitseminen” Teoksessa Vartiainen, Matti - Kauhanen, Juhani (toim.) (2005): *Palkitseminen globaalissa Suomessa*. WSOY, Helsinki, s. 176–198.

Mäkelä, Klaus (toim.) (1998): *Kvalitatiivisen aineiston analyysi ja tulkinta*. Gaudeamus, Helsinki.

Niiniluoto, Ilkka (1980): *Johdatus tieteenfilosofiaan. Käsitteen- ja teorianmuodostus*. Otava, Helsinki.

Nyky-suomen sanakirja, päätoimittaja Matti Sadeniemi, Valtion toimeksiannosta

O’Neal, Sandra (1998): “The Phenomenon of Total Rewards”. *ACA Journal*. Autumn 1998, Volume 7, Number 3, s. 8–12.

Pakarinen, Ari (2009): “Tehtäväkuvaukset on päivitettävä”. *Päällystölehti* 4/2009, s. 4.

Patton, Michael Q. (1990): *Qualitative evaluation and research methods*. Sage. Newbury Park.

Patton, Michael Q.(1999): “Enhancing the Quality and Credibility of Qualitative Analysis”. *Health Services Research* 34:5 Part II/1999, s. 1189–1208.

Pettigrew, Andrew (1997): What is a processual analysis? *Scandian Journal of Management*. Vol 13, No: 4, s. 337–348.

Peuhkuri, Timo (2007): ”Teoria ja yleistämisen kriteerit Teoksessa Laine, Markus – Bamberg, Jarkko – Jokinen, Pekka (toim.) (2007): *Tapaustutkimuksen taito*. Gaudeamus, Helsinki, s. 130–148.

Puolustusministeriö (2004): *Puolustusministeriön hallinnonalan toimintakertomus vuodelta 2003*. Helsinki.

Puolustusministeriö (2005): *Puolustushallinnon henkilöstöpoliittinen ohjelma 2005*. Puolustusministeriö, Resurssipoliittinen osasto, 2005.

Puolustusministeriö (2006): *Toimintakertomus ja tilinpäätöslaskelmat 2005*. FI.PLM.11878 PLM KD nro 1203/2520/2004.

Puolustusministeriö (2007): *Puolustusministeriön tilinpäätös vuodelta 2006*, FI.PLM. 167341 1361/2520/2006.

Puolustusministeriö (2007b): *Puolustushallinnon henkilöstöpoliittinen strategia*. Puolustusministeriö, Kirjapaino Keili Oy.

Puolustusministeriö (2009): *Puolustusministeriön tilinpäätös vuodelta 2008*, FI.PLM. 2009-1232 1919/20.05.00/2008.

Puolustusministeriö (2011): *Puolustushallinnon henkilöstöpolitiikka - Osastrategia*. Puolustusministeriö, 2011.

Puolustusministeriö (2012): *Puolustusministeriön tilinpäätös vuodelta 2011*. FI.PLM.2012-1194, 1178/20.05.00/2011.

Puolustusvoimat (2003): *Puolustusvoimat. Toimintakertomus 2002*. Pääesikunta, viestintäosasto, Helsinki.

Puolustusvoimat (2004a): *Puolustusvoimien henkilöstötilinpäätös 2003*. Pääesikunta, Henkilöstöosasto. Edita Prima Oy, Helsinki.

Puolustusvoimat (2004b): *Puolustusvoimat. Toimintakertomus 2003*. Pääesikunta, viestintäosasto, Helsinki.

Puolustusvoimat (2005a): *Puolustusvoimien henkilöstöstrategia 2005 (Hestra)*. Pääesikunta, Henkilöstöosasto. Edita Prima Oy, Helsinki.

Puolustusvoimat (2005b): *Puolustusvoimat. Toimintakertomus 2004*. Pääesikunta, viestintäosasto, Helsinki.

Puolustusvoimat (2005c): *Puolustusvoimien henkilöstötilinpäätös 2004*. Pääesikunta, Henkilöstöosasto. Edita Prima Oy, Helsinki.

Puolustusvoimat (2006a): *Puolustusvoimien henkilöstötilinpäätös 2005*. Pääesikunta, Henkilöstöosasto. Edita Prima Oy, Helsinki.

Puolustusvoimat (2006d): *Puolustusvoimat. Toimintakertomus 2005*. Pääesikunta, viestintäosasto, Helsinki.

Puolustusvoimat (2008a): *Puolustusvoimat. Toimintakertomus 2007*. Pääesikunta, viestintäosasto, Helsinki.

Puolustusvoimat (2008c): *Puolustusvoimien henkilöstötilinpäätös 2007*. Pääesikunta, Henkilöstöosasto. Edita Prima Oy, Helsinki.

Puolustusvoimat (2009a): *Puolustusvoimat. Toimintakertomus 2008*. Pääesikunta, viestintäosasto, Edita Prima Oy, Helsinki

Puolustusvoimat (2009b): *Puolustusvoimien henkilöstötilinpäätös 2008*. Pääesikunta, Henkilöstöosasto. Edita Prima Oy, Helsinki.

Puolustusvoimat (2010a): *Puolustusvoimat. Vuosikertomus 2009*. Pääesikunta, viestintäosasto, Edita Prima Oy, Helsinki.

Puolustusvoimat (2010b): *Puolustusvoimien henkilöstötilinpäätös 2009*. Pääesikunta, Henkilöstöosasto. Edita Prima Oy, Helsinki.

Puolustusvoimat (2012b): *Puolustusvoimien henkilöstötilinpäätös 2011*. Pääesikunta, Henkilöstöosasto. Juvenes Print. Helsinki.

Puolustusvoimat (2012e): *Puolustusvoimat. Vuosikertomus 2011*. Pääesikunta, viestintäosasto, Juvenes Print Oy, Helsinki.

Puolustusvoimat (2012c): *Tasa-arvotutkimuksen keskeisiä havaintoja ja kehittämis ehdotuksia*. Pääesikunta, Henkilöstöosasto.

Puolustusvoimat (2013): *Puolustusvoimien henkilöstötilinpäätös 2012*. Pääesikunta, Henkilöstöosasto. Juvenes Print. Helsinki.

Rantala, Jari (2010): ”Neuvottelutulos”. *Sotilasaikakauslehti 11/2010*, s. 33-35.

Salo, Matti-Pekka (1997): *Tehtäväkohtainen palkkausjärjestelmä johtamisen apuna. Näkökulmana henkilöstön tarpeet*. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja hallinnon laitos. Julkaisusarja 2, Työpapereita N:o 4. Helsinki.

Salimäki, Aino – Sweins, Christina – Heiskanen, Jouko – Laamanen, Tomi (1998): *Palkitsemisen tila ja muutos Suomessa 2008. Palkitsemisen yhteys yritysstrategiaan, taloudelliseen tulokseen, maineeseen ja ympäristön muutokseen*. Helsinki University of Technology. Department of Industrial Engineering and Management. Report 2009/3. Espoo 2009. Edita, Helsinki.

Sothelund, Jude (2003): *When Pay Plans Go Wrong*. Worldatwork, Scottsdale.

Syrjälä, Leena – Ahonen, Sirkka – Syrjäläinen, Eija – Saari, Seppo (1994): *Laadullisen tutkimuksentyötapoja*. Kirjayhtymä, Helsinki.

Stake, Robert (1995): *The Art of Case Study Research*. Sage, Thousand Oaks.

Tarumo, Saara – Lahti, Carita (2005): ”Työn vaativuuden ja työssä suoriutumisen arviointiin perustuvat palkkausjärjestelmät”. Teoksessa Vartiainen, Matti - Kauhanen, Juhani (toim.) (2005): *Palkitseminen globaalissa Suomessa*. WSOY, Helsinki, s. 150–175.

Teikari, Veikko – Vartiainen, Matti (1993): ”Samanarvoinen ja oikeudenmukainen palkkaus henkilöstön ohjausvälineenä”. Teoksessa Vartiainen, Matti ja Falck, Aarre (toim.) (1993): *Oikeudenmukaisen palkkauksen perusteet*. WSOY, Juva, s. 115–135.

Thierry, Henk (1998): ”Compensating Work”. Teoksessa Drenth, Pieter J.D. - Thierry, Henk - de Wolff, Charles J. (toim.) (1998): *Handbook of Work and Organizational Psychology, Vol. 4. Organizational Psychology*. Psychology Press Ltd, Hove, s. 291–315.

Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli (2003): *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi*. Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä.

Tuominen, Eeva-Liisa (1993): ”Tasa-arvoinen palkkaus – naisten ja miesten palkkaerojen poistamisen strategiat”. Teoksessa Vartiainen, Matti ja Falck, Aarre (toim.) (1993): *Oikeudenmukaisen palkkauksen perusteet*. WSOY, Juva, s. 242–265.

Työnarviointityöryhmä (1994): *Työn vaativuuden arvioinnin kehittäminen*. - Työnarviointityöryhmän loppuraportti. Painatuskeskus Oy, Helsinki.

Työmarkkinakeskusjärjestöjen työarviointijärjestelmien seurantaryhmä (TASE) (1997): *Illuusiosta todelliseen. Opas työn vaativuuden arviointijärjestelmän kehittämiseksi*. Edita Publishing, Helsinki.

Uhmavaara, Heikki – Vuorinen, Juha (1996): *Kokeilututkimus valtion töiden vaativuuden arvioimisesta*. Valtion työterveys- ja työturvallisuusneuvottelukunta. Helsinki.

Valtanen, Mikko (2011): ”Tähän on tultu – mitä seuraavaksi”. *Sotilasaikakauslehti* 5/2011, s. 38–39.

Valtioneuvosto (2001a): *Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta 30.8.2001*. Kirjapaino Snellman Oy, Helsinki.

Valtion työmarkkinalaitos (1996): *Kannustavaan palkkauksen. Valtion palkkausjärjestelmien uudistaminen*. Valtiovarainministeriö, henkilöstöosasto (Valtion työmarkkinalaitos). Edita, Helsinki.

Vartiainen, Matti - Kauhanen, Juhani (2005): ”Palkitseminen kansainvälistyvässä Suomessa”. Teoksessa Vartiainen, Matti - Kauhanen, Juhani (toim.) (2005): *Palkitseminen globaalissa Suomessa*. WSOY, Helsinki, s. 11–31.

Vuorenmaa, Sakari (2009): ”Palkkausjärjestelmän korjauskohteita riittää. Suurista linjoista sovittu”. *Päällystälehti* 1/2009, s. 9.

Vuorinen, Juha – Rosengren, Pirjo - Uhmavaara Heikki - Koskensalmi Saija – Peltomäki, Mikko - Takala, Hanna (1993): *Mitä työ vaatii? Kokeilututkimus työn vaativuuden arviointimenetelmien kehittämiseksi*. Painatuskeskus, Helsinki.

Westerlund, Harri (2009): ”Perinteisellä tyylillä”. *Sotilasaikakauslehti* 3/2009, s. 7.

Yin, Robert K. (2003a): *Case Study Research - Design and Methods*. Third Edition. Sage, Thousand Oaks.

Yin, Robert K. (2003b): *Applications of case study research*. Second Edition. Sage, Thousand Oaks.



Ylikorkala, Anna – Hakonen, Anu – Hulkko, Kiisa – Moisio, Elina – Salimäki, Aino – Sweins, Christina (2005a): ”Palkitsemisjärjestelmän suunnittelu, käyttöönotto ja kehittäminen”. Teoksessa Vartiainen, Matti - Kauhanen, Juhani (toim.) (2005): *Palkitseminen globaalissa Suomessa*. WSOY, Helsinki, s. 282-297.

Ylikorkala, Anna – Hakonen, Anu – Hulkko, Kiisa (2005b): *Tulospalkkauksesta toivoa toiminnan kehittämiseen. Kokemuksia tulospalkkauksesta ja sen kehittämisestä terveydenhuollon yksiköissä vuosina 2000-2003*. Raportteja 41, Tykes, Helsinki.

## 2.4 Internet-lähteet

Palkitsemisen tutkimusohjelma (2013): *Palkitseminen ja palkitsemistutkimus*. [<http://rewardresearch.aalto.fi/fi/> (1.5.2013)]

Valtiovarainministeriö (2013): *Valtion palkkausjärjestelmä (vpj)*. [[https://www.vm.fi/vm/fi/12\\_Valtio\\_tyonantajana/05\\_Virka\\_ja\\_tyoehdot/03\\_Valtion\\_palkkausjarjestelma\\_vpj/index.jsp](https://www.vm.fi/vm/fi/12_Valtio_tyonantajana/05_Virka_ja_tyoehdot/03_Valtion_palkkausjarjestelma_vpj/index.jsp) (1.2.2013)]

Tasa-arvovaltuutettu (2013a): *Mitä palkkakartoituksessa tarkastellaan?* [[http://www.tasa-arvo.fi/edistaminen/tyoelamassa/palkkakartoitus/mita\\_kartoitetaan](http://www.tasa-arvo.fi/edistaminen/tyoelamassa/palkkakartoitus/mita_kartoitetaan) (5.5.2013)]

Tasa-arvovaltuutettu (2013b): *Keiden välillä palkkoja tulisi vertailla??* [[http://www.tasa-arvo.fi/edistaminen/tyoelamassa/palkkakartoitus/keita\\_verrataann](http://www.tasa-arvo.fi/edistaminen/tyoelamassa/palkkakartoitus/keita_verrataann) (5.5.2013)]

## 2.5 Muut lähteet

TUPO (2004): *Tulopoliittinen sopimus vuosille 2005–2007*. Työmarkkinakeskusjärjestöjen kesken työ- ja virkaehtosopimusneuvotteluissa solmittu sopimus allekirjoittajajärjestöjen 29.11.2004 saavuttaman neuvottelutuloksen mukaisesti. Helsinki 16.12.2004.

Valtioneuvosto (1991): *Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan ja -hallinnon kehittämisestä*. VM329/00/91.

Valtioneuvosto (2001b): *Valtioneuvoston periaatepäätös valtion henkilöstöpolitiikan linjasta*. VM092:00/2001.

Valtiovarainministeriö (1992): Valtiotyönantajan palkkapoliittinen ohjelma 15.6.1992.

Valtiovarainministeriö (2007a): *Suositus sukupuolten tasa-arvon edistämisestä valtion virastoissa*. Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto, Henkilöstöhallinnon asiakirja, Suositus 2/2007, 17.04.2007.

Valtiovarainministeriö (2007b): *Valtion virka- ja työehtosopimukset sopimuskaudelle 2007-2010*, Valtiovarainministeriön henkilöstöosasto, Valtion työmarkkinalaitoksen kirje ministeriöille 5.11.2007, VM 22/311/2007.

Valtiovarainministeriö (2011): *Palkkatilasto-opas*. Valtion tilastotyöryhmä. Valtiovarainministeriö, Helsinki 2011.

Valtion työmarkkinalaitos (2002): *Palkkatilastomenetelmät ja –luokitukset*. Tilastotyöryhmä, 14.3.2002.

Valtion työmarkkinalaitos (2007): *Valtion työnantajapoliittinen katsaus*. Valtion työmarkkinalaitos 3.4.2007.

VES (2003): *Puolustusministeriön ja AKAVA-JS ry:n, Palkansaajajärjestö Pardia ry:n sekä Valtion ja erityispalvelujen ammattiliitto VAL ry:n välinen tarkentava virkaehtosopimus ja työehtosopimus puolustusvoimien henkilöstöön 1.9.2003 alkaen sovellettavasta palkkausjärjestelmästä*.

VES (2004): *Puolustusministeriön ja AKAVA-JS ry:n välinen tarkentava virkaehtosopimus upseereihin ja määräaikaisiin reserviupseereihin 1.9.2003 alkaen sovellettavasta palkkausjärjestelmästä*.

VES (2007a): *Puolustusministeriön ja Teknisten toimihenkilöiden ja tutkijoiden välinen Työehtosopimus ja palkkausjärjestelmäsopimus*, 10.12.2007.

VES (2007b): *Puolustusministeriön ja Julkisanalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:n välinen tarkentava virkaehtosopimus upseereihin ja määräaikaisiin reserviupseereihin sovellettavasta palkkausjärjestelmästä 1.10.2007 alkavalle sopimuskaudelle*, 1.10.2007.

VES (2008): *Puolustusministeriön ja Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:n välillä tehty tarkentava virkaehtosopimus upseereihin ja määräaikaisiin reserviupseereihin sovellettavasta palkkausjärjestelmästä tehdyn tarkentavan virkaehtosopimuksen muuttamisesta*, 25.4.2008

VES (2009): *Tarkentava virkaehtosopimus Puolustusministeriön ja Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:n välillä upseereihin ja määräaikaisiin reserviupseereihin sovellettavasta palkkausjärjestelmästä tehdyn tarkentavan virkaehtosopimuksen muuttamisesta*, 3.4.2009.

VES (2010): *Puolustusministeriön ja Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n välillä tehty tarkentava virkaehtosopimus aliupseereihin sovellettavasta palkkausjärjestelmästä tehdyn tarkentavan virkaehtosopimuksen muuttamisesta*, 3.12.2010.

Pöytäkirja (2004): *Pöytäkirja Puolustusministeriön, Pääesikunnan ja Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestön JUKO ry:n, Palkansaaajajärjestö Pardia ry:n sekä Valtion ja erityispalvelujen ammattiliitto VAL ry:n välillä koskien palkantarkistuksia uusissa palkkausjärjestelmissä 1.3.2005 lukien*, 13.12.2004

Pöytäkirja (2008): *Allekirjoittamispöytäkirja Puolustusministeriön, Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:n, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry ja Palkansaaajajärjestö Pardia ry:n välillä sopimuskauden 2007-2010 1.3.2008 toteutettavia paikallisia eria koskevien neuvotteluiden yhteydessä*, 29.2.2008

Pöytäkirja (2009a): *Allekirjoittamispöytäkirja Puolustusministeriön, Pääesikunnan, Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:n, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry ja palkansaaajajärjestö Pardia ry:n välillä 1.3.2009 toteutettavina olleita paikallisia eria koskevien neuvotteluiden yhteydessä*, 3.4.2009

Pöytäkirja (2009b): *Allekirjoittamispöytäkirja Puolustusministeriön, Pääesikunnan, Julkisalan koulutettujen neuvottelujärjestö JUKO ry:n välillä paikallisten erien kohdentamisen yhteydessä opistoupseerien palkkausjärjestelmässä*, 4.5.2009.

Pöytäkirja (2009c): *Allekirjoittamispöytäkirja Puolustusministeriön, Pääesikunnan, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n välillä paikallisten erien kohdentamisen yhteydessä aliupseerien palkkausjärjestelmässä, 3.4.2009*

Pöytäkirja (2009d): *Pöytäkirja Puolustusministeriön, Pääesikunnan, Palkansaajajärjestö Pardia ry:n ja Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n välillä 1.3.2009 toteuttavina olleita paikallisia eriä koskevien neuvotteluiden yhteydessä koskien puolustusvoimien SIV -tehtävien arviointijärjestelmää, 2.2.2009.*

Pöytäkirja (2009e): *Pöytäkirja Puolustusministeriön, Pääesikunnan, Palkansaajajärjestö Pardia ry:n ja Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n välillä puolustusvoimien siviilien arviointijärjestelmästä (SIV) tehtyjen virka- ja työehtosopimusneuvotteluiden yhteydessä, 3.4.2009.*

Pöytäkirja (2010a): *Pöytäkirja Puolustusministeriön ja Päälystöliitto ry:n välillä virastoerän kohdentamisesta OTV -järjestelmässä, 3.12.2010.*

Pöytäkirja (2010b): *Pöytäkirja Puolustusministeriön, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry:n ja Palkansaajajärjestö Pardia ry:n välillä 1.9.2010 virastoerän kohdentamisesta puolustusvoimien siviilihenkilöstöön, 3.12.2010.*

## **LIITTEET**

- |         |  |
|---------|--|
| Liite 1 | Tutkimuslupa   |
| Liite 2 | Arviointijärjestelmäkohtaiset vaativuusluokat vuosina 2006, 2009 ja 2012                                       |
| Liite 3 | Tehtävien vaativuuden mukaan maksettavien palkanosien keskiarvo vaativuustasoinnain vuosina 2006, 2009 ja 2012 |
| Liite 4 | Säännöllisen työajan ansioiden vuosina keskiarvo vaativuustasoinnain vuosina 2006, 2009 ja 2012                |



15.1.2013

---

MPKK:n asiakirja AI24268  
PEHENKOS:n asiakirja AI22201

## **RATKAISU KAPTEENILUUTNANTTI SISTOSEN TUTKIMUSLUPA-ASIASSA**

### **1 Taustaa**

Kapteeniluutnantti Mikko Sistonen on ensimmäisellä viiteasiakirjalla saattanut vireille tutkimuslupahakemuksen puolustusvoimissa. Pääesikunnan Henkilöstöosasto on aiemmin toisella viiteasiakirjalla antanut Sistoselle kielteisen päätöksen samassa asiassa. Päätöstä on perusteltu Sistosen puutteellisella tutkimussuunnitelmalla, jonka johdosta asia on ratkaistu aineistopyyntöön liittyvänä hallinto-asiana.

Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa Sistonen hakee tutkimuslupaa ja aineistonkäyttöoikeutta Pääesikunnan Henkilöstöosaston hallussa olevaan rekisteritietoon ja turvaluokiteltuihin asiakirjoihin seuraavasti:

1. Pääesikunnan keräämiä tilastoja  
vaativuudenarviointijärjestelmittäin niissä tapahtuneista muutoksista käyttöönottohetkestä nykyhetkeen (esimerkiksi alkutilanne ja muutokset vuosittain).
2. Tämän hetkiseen organisaatioon ja henkilöstökokoonpanoon vahvistettuja vaativuusluokkia  
vaativuudenarviointijärjestelmittäin
3. Vuoden 2015 organisaatioon arvioitavia tehtävien  
vaativuusluokkia vaativuudenarviointijärjestelmittäin

### **2 Päätös perusteluineen**

Tällä päätöksellä PEHENKOS myöntää Sistoselle tutkimuslupan ja aineistonkäyttöoikeuden seuraavaan asiakirjamateriaaliin tässä määritellyin ehdoin:

1. Tutkimuslupa on henkilökohtainen ja määräaikainen. Lupa päättyy 01.01.2014. Tutkimuslupaa ja siihen liittyvää aineistonkäyttöoikeutta ei saa siirtää tai luovuttaa kolmansille osapuolille.
2. Tutkimusaineiston omistaa Puolustusvoimat.

**Pääesikunta****Päätös**

2 (158)

Henkilöstöosasto  
HELSINKI

AI20294

3. Sistoselle voidaan luovuttaa hänen pyynnössään esittämänsä kohtien 1 ja 2 mukainen aisakirja-aines tai rekisteritieto palkattua sotilashenkilöstöä koskien.
4. Sistoselle ei luovuteta henkilötietoja. Tilastoainesta luovutetaan ainoastaan mikäli sellaista on olemassa tai helposti muodostettavissa puolustusvoimien henkilörekistereistä.
5. PEHENKOS ei luovuta aineistoa, joka liittyy ns. salassa pidettäviin organisaatioihin.
6. Sistonen neuvottelee nykyiseen organisaatioon kuuluvan vaativuusluokka-aineiston luovuttamisesta henkilökohtaisesti Pääesikunnan henkilöstöosaston henkilöstösektorin kanssa.
7. Aineiston luovuttaminen ja muodostaminen ei saa muodostaa kohtuutonta työmäärää PEHENKOS:lle. Työmäärän kohtuullisuuden arvioi PEHENKOS:n henkilöstösektorin johtaja.
8. PEHENKOS ei vastaa missään olosuhteissa aineiston luovuttamisesta mahdollisesti syntyvistä kuluista.
9. Sistonen vastaa virkamiehenä henkilökohtaisesti tutkimusraportissaan julkaisemiensa puolustusvoimia koskevien tietojen julkisuudesta. MPKK:n tulee tarkastaa Sistosen tutkimustyö ennen sen julkaisemista ja määritellä sille viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain mukainen suojaustaso.

PEHENKOS ei luovuta Sistoselle vuoden 2015 organisaatioon liittyviä tietoja. Sistoselle on asian tätä osaa koskien annettu valituskelpoinen hallintopäätös, jossa aineiston luovuttamisesta on päätetty seuraavaa:

*Sistosen pyytämä tieto ei vuoden 2015 organisaatiota koskien ole henkilörekisteritietoa. Pyydetty materiaali muodostuu tällä hetkellä puolustusvoimauudistuksen henkilösuunnittelun valmisteluasiakirjoista, jotka on viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n 10 kohdan perusteella minimissään ST IV (viranomaiskäyttö) kuuluviksi. Julkisuuslain 10 kohdassa mainituista asiakirjoista ei voida antaa tietoa, jollei ole ilmeistä, että tiedon antaminen niistä ei vaaranna säännöksessä suojattua oikeushyvää. Tässä tapauksessa puolustusvoimien henkilöstöjärjestelmän suunnittelua. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on julkisuuslain valmistelun yhteydessä (PeVL 43/1998 vp) painottanut, että salassapitosäännöksiä on tulkittava suppeasti.*

**Pääesikunta**Henkilöstöosasto  
HELSINKI**Päätös**

3 (158)

AI20294

*Pääesikunnan Henkilöstöosaston käsityksen mukaan Sistosen pyytämän asiakirjamateriaalin julkiseksi tulemista tulee tarkastella myös julkisuuslain 6 §:n 5 kohdan näkökulmasta. Pyydetty materiaali on tällä hetkellä osa puolustusvoimien henkilösuunnittelun valmisteluaineistoa, joka ei ole valmistunut käyttötarkoitukseensa suunnittelun ja tehtävien arvioinnin ollessa yhä kesken.*

Edellä mainittuihin säädöksiin ja pyydetyn asiakirja-aineksen tietosisältöön viitaten PEHENKOS katsoo, että hakemuksessa pyydetyn keskeneräisen turvaluokitellun asiakirja- ja suunnittelumateriaalin luovuttaminen tutkimuskäyttöön saattaisi vaikuttaa meneillään olevan puolustusvoimien henkilöstöjärjestelmän ja hallintorakenteen suunnitteluun.

Siinä vaiheessa kun Sistosen hakemuksessaan pyytämän tietoaineksen tässä päätöksessä mainittu salaustarve päättyy, hänen tulee tehdä aineiston käyttöön liittyvä asiakirja/tietopyyntö Pääesikunnan Henkilöstöosastolle.

**3 Muutoksenhaku ja valittaminen**

Tähän päätökseen voi hakea muutosta valittamalla Helsingin hallinto-oikeuteen asiakirjan liitteenä olevan valitusosoituksen mukaisesti.

Asiaa Pääesikunnan Henkilöstöosastolla on hoitanut erikoissuunnittelija Kari J Laitinen.

Komentopäällikön sij  
Eversti

Timo Mustaniemi

Erikoissuunnittelija  
KM

Kari J Laitinen

Tämä asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu.

**LIITTEET**

**JAKELU** Mikko Sistonen, Suomenlahden Meripuolustusalue 5.Miinalaivue  
Arja Savolainen, Pääesikunta Henkilöstöosasto  
Petteri Tervonen, Pääesikunta Henkilöstöosasto

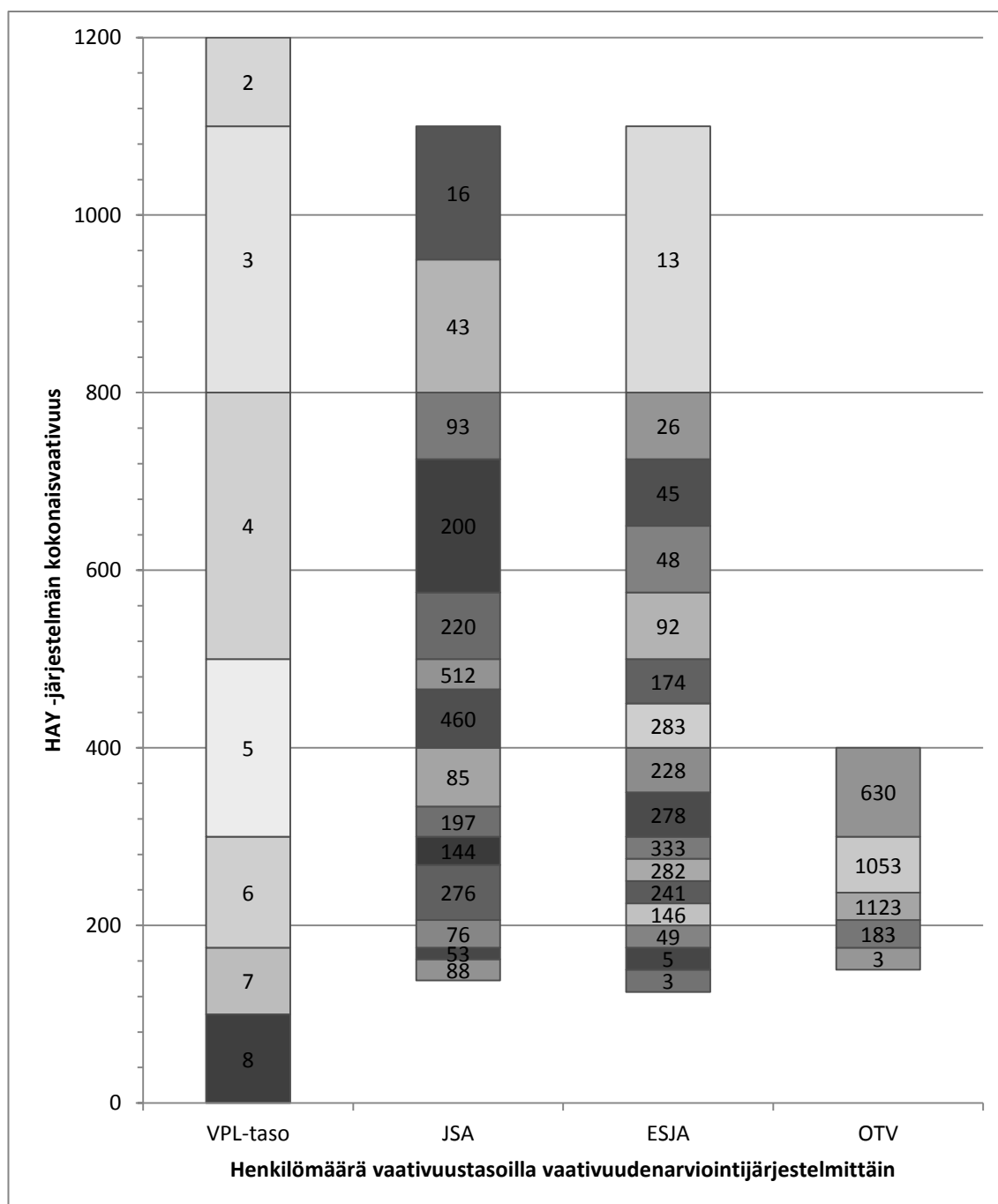
**TIEDOKSI** MpKK JOSPEL  
Antti-Tuomas Pulkka, Maanpuolustuskorkeakoulu Johtamisen ja  
sotilaspedagogiikan laitos



## ARVIOINTIJÄRJESTELMÄKOHTAISET VAATIVUUSLUOKAT VUOSINA 2006, 2009 JA 2012

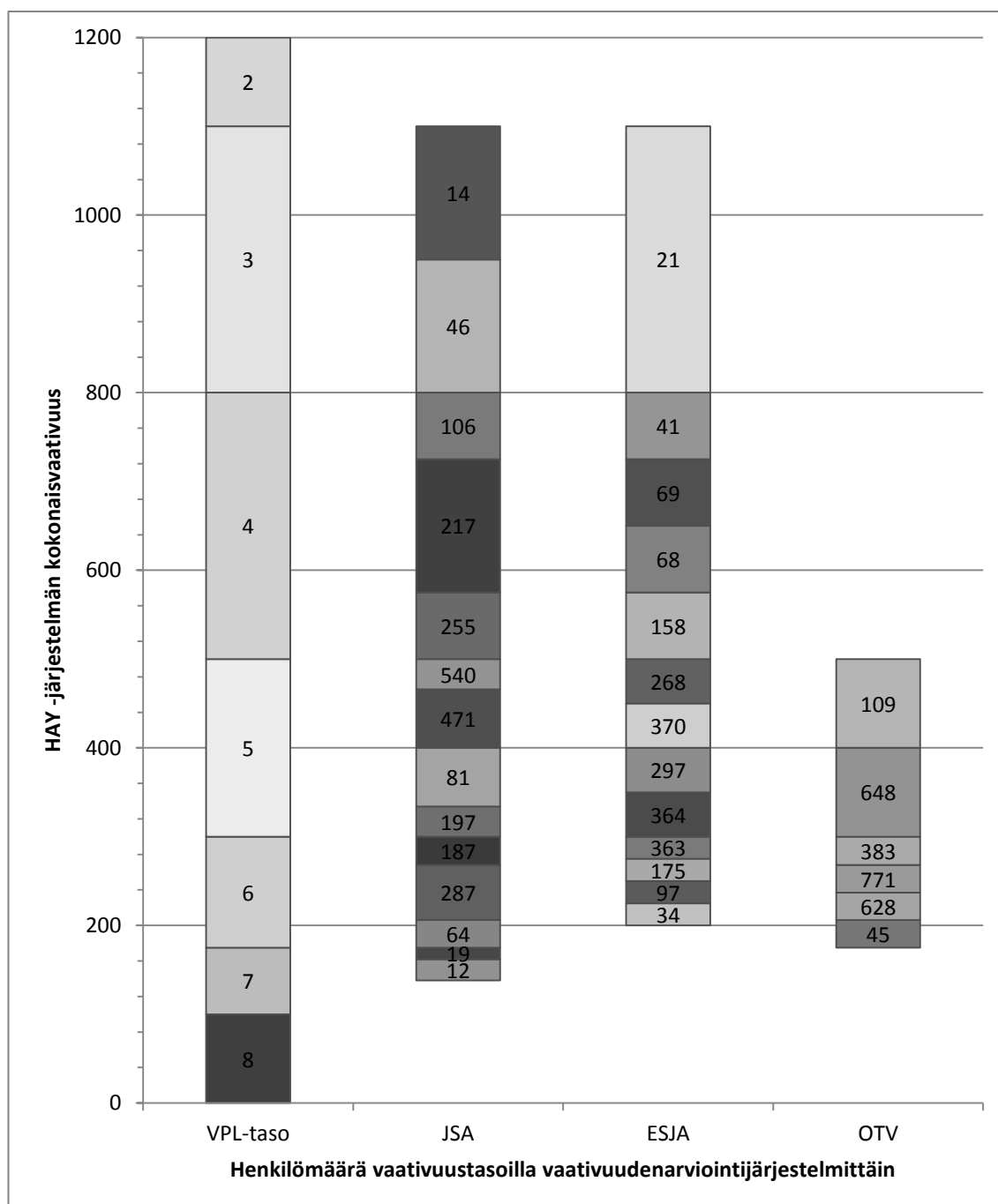
JSA -arviointijärjestelmä				ESJA -arviointijärjestelmä				OTV -arviointijärjestelmä				AU/SAH -arviointijärjestelmä			
Vaativuus- luokka	Lkm			Vaativuus- luokka	Lkm			Vaativuus- luokka	Lkm			Vaativuus- luokka	Lkm		
	2006	2009	2012		2006	2009	2012		2006	2009	2012		2006	2009	2012
1				1				2				2	12		
2				2	3			3	3			3	362	279	123
3				3	5			4	183	45		3B			54
4				4	49			5	1123	628	111	4	874	1025	420
5	88	12		5	146	34	8	5A			73	4B			380
6	53	19		6	241	97	31	6	1053	771	327	5	381	814	351
7	76	64	20	7	282	175	93	6A			301	5B			889
8	276	287	279	8	333	363	350	6B		383	616	6	35	115	299
9	144	187	230	9	278	364	369	7	630	648	686	7		14	67
10	197	197	265	10	228	297	363	8		109	163	99	5		
11	85	81	96	11	283	370	404	99	6		14	Yhteensä	1669	2247	2583
12	460	471	525	12	174	268	333	Yhteensä	2998	2584	2291				
13	512	540	563	13	92	158	211								
14	220	255	278	14	48	68	104								
15	200	217	234	15	45	69	73								
16	93	106	127	16	26	41	47								
17	43	46	51	17	13	21	27								
18	16	14	15	99	30	54	80								
99	95	187	211	Yhteensä	2276	2379	2493								
Yhteensä	2558	2683	2894												

Lähde: Puolustusvoimat



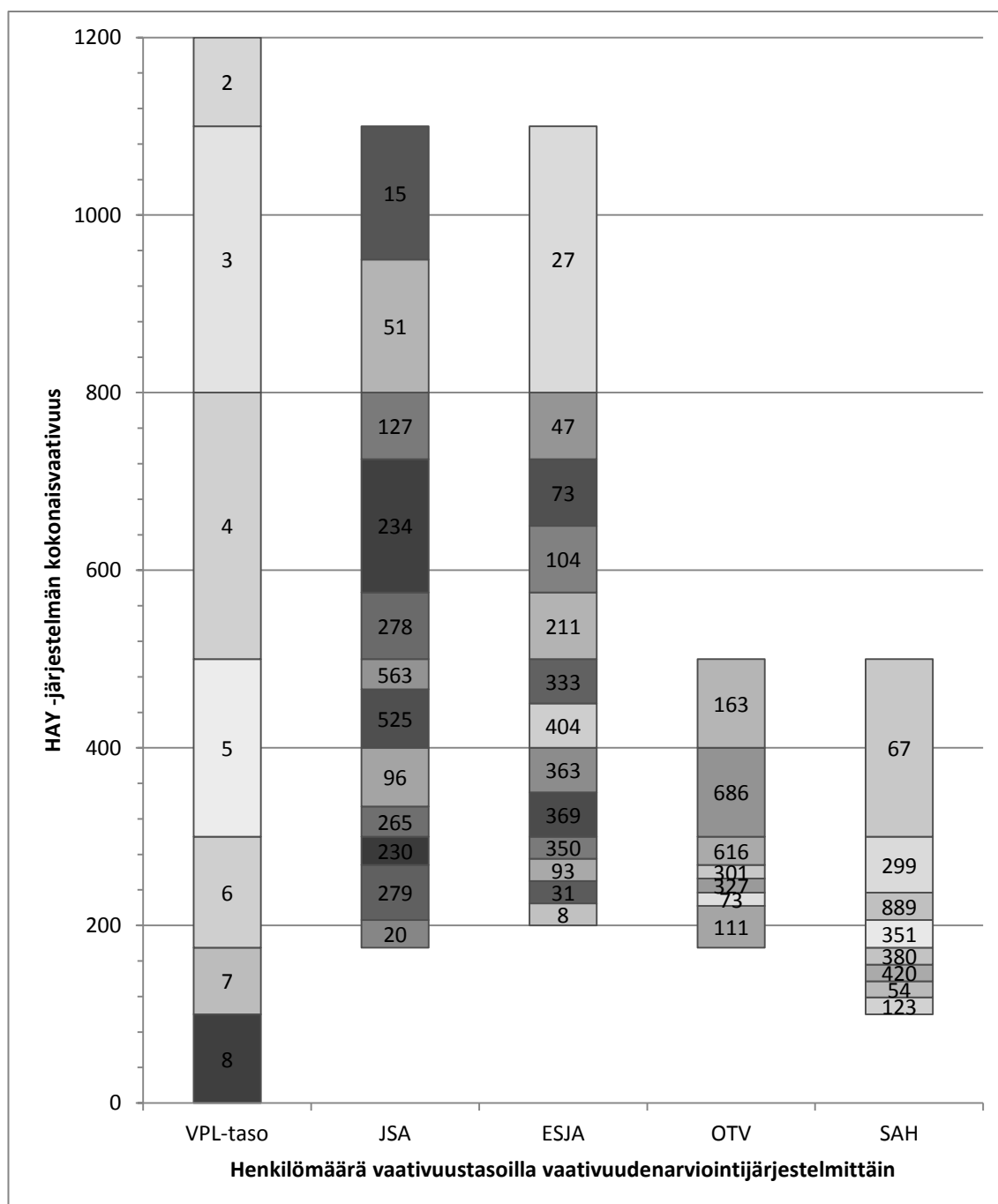
Henkilömäärä vaativuustasoittain 31.12.2006.

Lähde: Puolustusvoimat



Henkilömäärä vaativuustasoittain 31.12.2009

Lähde: Puolustusvoimat



Henkilömäärä vaativuustasoittain 31.12.2012.

Lähde: Puolustusvoimat

**TEHTÄVIEN VAATIVUUDEN MUKAAN MAKSETTAVIEN PALKANOSIEN KESKIARVOT VUOSINA 2006, 2009 JA 2012**

	JSA			ESJA			OTV			SAH / AU		
	2006	2009	2012	2006	2009	2012	2006	2009	2012	2006	2009	2012
8										1381		
7	1408	1610	1682	1297			1391			1526	1684	1798
6	1655	1842	2047	2044	2322	2553	1832	2107	2394	1639	1841	1981
5	2445	2762	2923	2585	2837	3071	2312	2544	2790		2134	2266
4	3126	3601	3800	3200	3512	3778						
3	3839	4431	4651	3787	4379	4731						
2												
n	2463	2496	2686	2248	2327	2415	2992	2584	2277	1664	2247	2583

1)	95	187	211	30	54	80	6		14	5		
----	----	-----	-----	----	----	----	---	--	----	---	--	--

1) Henkilöiden määrä luokittelemattomissa tehtävissä. Ei mukana laskennassa.

Lähde: Puolustusvoimat

**SÄÄNNÖLLISEN TYÖAJAN ANSIOIDEN KESKIARVO VAATIVUUSTASOITTAIN VUOSINA 2006, 2009 JA 2012**

	JSA			ESJA			OTV			SAH / AU		
	2006	2009	2012	2006	2009	2012	2006	2009	2012	2006	2009	2012
8										1565		
7	1621	1859		1565			1651			1843	2071	2229
6	1954	2236	2392	2441	2906	3241	2275	2700	3106	2115	2368	2521
5	3011	3505	3685	3074	3565	3934	2906	3301	3654		2925	2982
4	3954	4667	4950	3909	4392	4881						
3	4998	5762	5927	4796	5656	6181						
2												
n	2463	2496	2686	2248	2327	2415	2992	2584	2277	1664	2247	2583

1)	95	187	211	30	54	80	6		14	5		
----	----	-----	-----	----	----	----	---	--	----	---	--	--

1) Henkilöiden määrä luokittelemattomissa tehtävissä. Ei mukana laskennassa.

Lähde: Puolustusvoimat